

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและปริทัศน์วรรณกรรม

ในการนำเสนอบทที่สอง กรอบแนวคิดและปริทัศน์วรรณกรรม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. ผลงานศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณลักษณะภายในของข้าราชการ
3. ภาพรวมการดำเนินงานในการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันที่ทำให้เกิดความเข้าใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การผลักดันการปฏิรูประบบราชการที่นักวิชาการเรียกว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ริเริ่มมาจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในประเทศพัฒนาแล้ว แนวคิดดังกล่าวจะได้แพร่ขยายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ อย่างมากในปัจจุบัน แต่สำหรับประเทศไทยแล้วกล่าวได้ว่า วงวิชาการยังผลิตผลงานที่ปูพื้นฐานข้อถกเถียงเชิงแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างเป็นระบบไม่มากนัก¹ บทสำรวจกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในที่นี้จึงมุ่งเสนอภาพรวมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มต้นที่กำเนิด จากนั้นก่อนที่จะเข้าสู่หัวข้อหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในรายละเอียดนั้น จะได้อภิปรายสรุปนิยามที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานอันเป็นปัญหาคำศัพท์หลัก (terminological problems) ในการเข้าใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ ความหมายของการจัดการ (management) และการบริหาร (administration) ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

¹ งานที่มีอยู่ได้แก่ บทความความบุกเบิกของคิน ปรัชฌูพฤทธิ (2541) , ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2542); เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ(2545); และที่ได้ให้รายละเอียดคือรายงานวิจัยเสนอแก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546 (ก)); ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546 (ข)); เป็นที่น่าสังเกตว่า ยังไม่เคยมีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาหัวข้อนี้โดยตรง

(public administration)² และการจัดการภาครัฐ (public management) ความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความแตกต่างระหว่างการปกครอง (government) และการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (governance) การมุ่งสรุปรูปแบบเพื่อให้ได้ความชัดเจนตามลำดับเช่นนี้ เพราะเห็นว่าความเข้าใจความหมายพื้นฐานดังกล่าวเป็นเบื้องหลังที่มาของเหตุผลระดับนามธรรมในการผลักดันแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของผู้ที่ถือตนเองว่าเห็นด้วยกับแนวคิดการจักระบบใหม่ ไม่ว่าจะตัวเขาจะตระหนักอย่างชัดเจนหรือเป็นระบบมากน้อยหรือไม่เพียงใดก็ตามและเพื่อให้เกิดความลึกซึ้งยิ่งขึ้นก่อนที่จะเข้าสู่การเสนอหลักการปฏิบัติของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็จำเป็นต้องสรุปภาพรวมแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ไว้ด้วย ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาท้าทาย จากนั้นจึงจะตามด้วยการนำเสนอรายละเอียดของรากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ข้อวิจารณ์ที่สำคัญและการกล่าวแก้ การที่นำเสนอหัวข้อรากฐานทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ในตอนท้ายหลังจากกล่าวถึงหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แทนที่จะเสนอในหัวข้อถัดจากกำเนิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เลยนั้น ก็เพราะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถสะท้อนลำดับการทำความเข้าใจที่สะดวกจากแนวคิดที่ชัดเจนสู่ฐานแนวคิดที่ซับซ้อนและเป็นนามธรรมยิ่งขึ้น แนววิธีเสนอเช่นนี้ไม่ใช่ใหม่เสียทีเดียว เพราะอย่างน้อย Gruening (2001) และ Yamamoto (2003) ก็ทำเช่นนี้

1.1 กำเนิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเคลื่อนไหวผลักดันความคิดที่ปัจจุบันนิยมเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 (ติน, 2541:3) และช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (Gruening, 2001: 2) ระบบราชการในประเทศตะวันตกได้มีการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในศตวรรษที่ 20 อันเป็นการตอบสนองต่อความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์ และการสร้างขีดสมรรถนะในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Hughes, 2003: vi) ปรากฏการณ์ของการปฏิรูปราชการดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมาในช่วงแรกๆ ของทศวรรษที่ 1990

² การวิจารณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแปลคำว่า public administration เป็นภาษาไทยว่า สาธารณบริหารศาสตร์ ใน สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540: 8 และภาคผนวก ก) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอใช้คำแปลไทยว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายที่เป็นสาขาวิชาเพื่อความสะดวก แม้ผู้วิจัยจะเห็นด้วยกับข้อถกเถียงของ สร้อยตระกูล

นักวิชาการจึงได้มาอธิบายและกำหนดชื่อตัวแบบที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์นี้แตกต่างกันออกไป ได้แก่ “การจัดการนิยม/managerialism” (Pollitt, 1993); “การจัดการภาครัฐแนวใหม่/new public management” (Hood, 1991); “การบริหารรัฐกิจแบบอิงตลาด/market-based public administration” (Lan and Rosenbloom, 1992); “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ/the post-bureaucratic paradigm” (Barzelay, 1992); “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ/entrepreneurial government” (Osborne and Gaebler, 1992) แต่ชื่อที่ได้รับการนิยมนามากที่สุดคือชื่อที่บัญญัติโดย Hood คือคำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) หรือที่เรียกย่อว่า NPM อย่างไรก็ดี Hughes ตั้งข้อสังเกตว่าจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาสิบกว่าปี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้สถาปนาตนมั่นคงแล้วยังเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะใช้คำว่า “new” นำหน้าอยู่อีก ดังนั้น เขาจึงเลือกใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐ” แทน โดยตัดคำว่า “ใหม่” ออกนับตั้งแต่ในสองย่อหน้าแรกของคำนำในหนังสือเรื่อง Public Management and Administration ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 (Hughes, 1998: preface เทียบกับ Hughes, 2003: Preface และ 4, 8) จะอย่างไรก็ตาม สำหรับในที่นี้ผู้วิจัยขอใช้คำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามกระแสนิยมส่วนใหญ่ก่อน เพราะต้องการเน้นความใหม่ที่มีสาระสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์ต่างจากความหมายของการจัดการภาครัฐที่ไม่มีคำคุณศัพท์ขยาย เพื่อแยกให้เห็นรากฐานที่มาที่ต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐ ในความหมายเดิมแต่หากอนาคตมีการเผยแพร่แนวคิดจนกระทั่ง “นักรัฐประศาสนศาสตร์เดิม” ยอมรับกันอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นไปแล้ว โดยเฉพาะความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการบริหารและการจัดการ ณ เวลานั้นการสื่อด้วยเพียงชื่อว่า “การจัดการภาครัฐ” เท่านั้นก็น่าจะเพียงพอ ทั้งนี้ได้หมายความว่าองค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐจะหยุดอยู่แค่นั้น ตรงกันข้ามคงต้องมี การสังสมพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

โดยภาพรวมแล้ว กำเนิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบไม่เห็นด้วยกับการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ซึ่งมีบทบาทครอบงำเวลาส่วนใหญ่ของศตวรรษที่ 20 ที่ตั้งอยู่บนรากฐานการจัดองค์กรแบบระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (Dunleavy, 1991) กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ องค์กรแบบระบบราชการที่เคยมีบทบาทก้าวหน้าในอดีตนับแต่ศตวรรษ ที่ 19 มาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กลับถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของประชาชน (Osborne and Gaebler, 1992; Pierre, 2000)

ในขณะที่การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมกำลังสูญเสียความเชื่อถือ ไปนั้น ตัวอย่างความสำเร็จของภาคเอกชนในการจัดองค์กรและการจัดการมีส่วนดึงดูดให้ชนชั้นนำ

ภาครัฐไม่ว่า นักการเมืองหรือข้าราชการประจำต้องหันมาสนใจไม่เพียงแต่เทคนิคการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงค่านิยมในการทำงานของภาคเอกชนอีกด้วย อาทิ ค่านิยมการแข่งขัน ความชอบที่จะใช้กลไกตลาดในฐานะเป็นวิธีการตัดสินใจเลือกของสังคม ตลอดจนการให้ความสำคัญของจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial spirit) การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงทลายกรอบความคิดเดิมที่เน้นอย่างง่าย ๆ ว่า โดยสาระหลักแล้ว ภาครัฐและ ภาคเอกชนมีความแตกต่างกันมาสู่แนวคิดใหม่ที่ว่า ภาครัฐสามารถศึกษาวิธีคิด วิธีการทำงานที่ ก้าวหน้าของภาคเอกชนได้ เพราะ โดยแก่นแท้ของการดำเนินงานให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น ไม่ว่าจะเป็องค์การแบบใด ล้วนมีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องตรงกัน

อาจแยกแยะปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ การลดบทบาทของภาครัฐ การพัฒนาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทั้ง 4 ประการนี้ ในระยะแรก การลดบทบาทของของภาครัฐนับเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าปัจจัยอื่น (สรุปแนวคิดจาก Hughes, 2003: 8 - 14 และ 49 - 50)

1.1.1 การลดบทบาทของภาครัฐ

สัญญาณการเปลี่ยนแปลงแรกมาจากการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาล Margaret Thatcher แห่งพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษในปี 1979 ซึ่งชูนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการตัดทอนรายจ่ายของภาครัฐลง ขณะที่ประธานาธิบดี Ronald Reagan เข้าเป็นประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 1980 ก็ได้ชูธงความคิดอนุรักษนิยมใหม่เช่นกัน การเข้าสู่อำนาจของผู้นำมหอำนาจทั้งสองประเทศสะท้อนให้เห็นว่ากระแสแนวคิดของประชาชนในการไม่พอใจบทบาทการทำงานของ ภาครัฐบาลที่ผ่านมาที่มีการใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง ขาดประสิทธิภาพ เวลาต่อมาของช่วงทศวรรษที่ 1980 ขบวนการเคลื่อนไหวปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ขยายตัว ไปยังประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ผลดีของการปฏิรูปยังได้ส่งผลสะท้อนแก่ประเทศพัฒนาในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development/OECD) อื่นๆ ตามมาด้วย

อนึ่ง สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กระแสการปฏิรูประบบราชการได้ ก่อตัวจากการปกครองท้องถิ่นในหลายเมือง อาทิ เมือง Sunnyvale ในรัฐแคลิฟอร์เนีย เมือง Phoenix ในรัฐอริโซนา เป็นต้น (ดู Osborne and Gaebler, 1992) ก่อนที่จะขยายไปสู่ระดับรัฐบาลกลาง ในช่วงสมัยรัฐบาล Bill Clinton ในทศวรรษที่ 1990 โดยประธานาธิบดี Clinton ได้ประกาศ สนับสนุนความคิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดในหนังสือเรื่อง Reinventing Government ของ Osborne และ Ted Gaebler และได้แต่งตั้งให้รองประธานาธิบดี Al Gore เป็นผู้ดูแล The National Performance Review (NPR) โดยมี David Osborne และ Ted Gaebler เป็น ที่ปรึกษา NPR ได้ทำรายงานเสนอให้เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาลกลางของประเทศ สหรัฐอเมริกา ภายใต้หลักการ 4 ประการ คือ การขจัดความล่าช้าในการปฏิบัติงานทำให้ ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานเพื่อมุ่งให้ ได้ผลลัพธ์และการตัดทอนรายจ่ายเพื่อกลับไปสู่ความจำเป็นพื้นฐานและสร้างรัฐบาลที่ดีกว่าเดิม (Gore, 1993: 6 - 7 อ้างใน Hughes, 2003: 5) ทั้งนี้ในรายงานของ Gore ยังได้อ้างถึงความริเริ่มที่ ก้าวหน้าในการปฏิรูประบบราชการของประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลียด้วย พร้อมทั้ง ชี้ว่าระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างล่าช้าหลังในการพัฒนาการจัดการใหม่ๆ

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของประเทศพัฒนาบางประเทศที่ กล่าวมาทำให้องค์การระหว่างประเทศได้แก่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development/OECD) ธนาคารโลกและ กองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ นำไปเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกอื่นๆ ปฏิรูประบบราชการตามไปด้วย โดยเฉพาะ OECD ถึงกับตั้งคณะกรรมการการจัดการภาครัฐ (The Public Management Committee/PUMA) เพื่อให้มีบทบาทนำในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการจัดการ ภาครัฐ ในรายงาน ปี 1990 ของ OECD ระบุว่า “แนวทางที่ร่วมกัน” (a shared approach) ที่ประเทศพัฒนาแล้วยึดถือก็คือ ความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง “วัฒนธรรม” การทำงานของการบริหารรัฐกิจอย่างถึงรากถึงโคน หากต้องการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในรายงานปี 1998 OECD ระบุอย่างชัดเจนว่าจะต้อง มีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมหลัก (a major cultural shift) ของการจัดการแบบเก่าที่เน้น กระบวนการ และยึดกฎระเบียบอย่าง เกร็งครัด ไปสู่วัฒนธรรมที่เน้นการฉันทนประสานระหว่าง การจัดการแบบสมัยใหม่เข้ากับหลักตรรกะทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่ยังคงรักษาแก่นแกนคือค่านิยม การทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Hughes, 2003: 4 - 5)

กระแสการกระหน่ำโจมตีภาครัฐในประเทศพัฒนาสามารถจำแนกได้ 3 ประเด็น สำคัญได้แก่ ขนาด (scale) ขอบเขต (scope) และวิธีการทำงาน (method) ด้านขนาด ภาครัฐถูกโจมตีว่ามีการขยายตัวใหญ่โตมากเกินไป ทำให้ต้องใช้จ่ายทรัพยากรที่ขาดแคลนของสังคมเป็นอย่างมาก กระแสการเรียกร้องให้ตัดทอนรายจ่ายภาครัฐในยุโรปเกิดขึ้นแม้แต่ในประเทศที่มีจารีตประเพณีที่ภาครัฐมีความเข้มแข็งใหญ่โตอย่างสเปน อิตาลี เยอรมนี สวีเดน

ด้านขอบเขต ภาครัฐถูกมองใหม่ว่าไม่ควรมีขอบเขตกิจกรรมที่กว้างขวางอย่างเดิม ควรถ่ายโอนงานงานให้เอกชนดำเนินการตามสัญญาจ้างหรือรูปแบบอื่นๆ หากเอกชนทำได้ดีกว่า

ด้านวิธีการทำงาน การใช้วิธีการทำงานแบบระบบราชการถูกมองว่าเป็นต้นตอของปัญหาการส่งมอบบริการที่ด้อยคุณภาพให้แก่ประชาชน ถ้าภาครัฐยังประสงค์จะดำเนินกิจกรรมใดต่อไป จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการใหม่ ๆ มาทดแทน³ (Hughes, 2003: 9)

1.1.2 การพัฒนาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงความคิดทางเศรษฐศาสตร์มีผลต่อการก่อรูปแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ ในทางเศรษฐศาสตร์เองได้มีการพัฒนาความคิดจากแนวเคนส์ (keynesian) มาสู่แนวนูร์กษนิยม ซึ่งได้แพร่หลายมาจากนักวิชาการนอกระบบราชการ และนักวิชาการที่เป็นถึงความคิดให้แก่รัฐบาลมายังนักเศรษฐศาสตร์ข้าราชการ ซึ่ง “รับลูก” และเป็นผู้ปฏิบัติผลักดัน แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวนูร์กษนิยม หรือเศรษฐศาสตร์แบบนี้โอคลาสสิก (neo-classical economics) หรือที่บางครั้งเรียกว่าเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationalism) ต่างกับแนวเคนส์ตรงที่อย่างหลังเน้นบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1970 ในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก กลับพบว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาความชะงักงันทางเศรษฐกิจได้เลย

³ อย่างไรก็ดี กระแสโจมตีภาครัฐอ่อนตัวลงในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ดังปรากฏในรายงาน World Development Report ปี 1997 ซึ่งได้จำแนกสิ่งที่ภาครัฐควรทำอย่างละเอียดลออขึ้นต่างไปจากทัศนคติการมองแบบง่าย ๆ ก่อนหน้านั้นที่เรียกร้องให้กิจกรรมของรัฐมีน้อยที่สุดด้วยการใช้ฐานคิดหลักตามอุดมการณ์แบบเสรีนิยม

Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์แนวอนุรักษนิยมคนสำคัญไม่สนับสนุนการทำงานหลักทางเศรษฐกิจของระบบราชการ เขาได้พิสูจน์ว่าการเข้าไปจัดการกับตลาดของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตรงกันข้ามในบางครั้งได้สร้างปัญหาให้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นด้วยซ้ำ ทั้งนี้เพราะตัวข้าราชการที่เป็นกลไกของรัฐบาลและนักการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลต่าง ก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง การดำเนินการตามหลักการที่มุ่งเพื่อส่วนรวมโดยผ่านระบบราชการจึงถูกบิดเบือนไป ด้วยเหตุนี้ เขาจึงเห็นว่า แทนที่จะให้รัฐบาลหรือกลไกของรัฐบาลเข้าแทรกแซงตลาด ควรจะปล่อยให้ตลาดดำเนินไปอย่างเสรี ให้ประชาชนมีเสรีภาพและสามารถเลือกได้ (Friedman and Friedman, 1980) ในประเทศสหรัฐอเมริกาแนวคิดของ Milton Friedman มีผลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดี Ronald Reagan

1.1.3 การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน

กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ภาคเอกชนตระหนักว่า การที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศได้นั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐเพื่อส่งเสริมการลงทุนและบรรยากาศทางธุรกิจ การปฏิรูปภาครัฐที่สำคัญคือ การทบทวนบทบาทภารกิจของรัฐบาลว่าภารกิจใดเป็นภารกิจหลัก (core business) ที่รัฐจำเป็นต้องทำ และภารกิจใดที่ไม่จำเป็นต้องทำ ซึ่งสามารถถ่ายโอนให้เอกชนไปดำเนินการแทนได้ ทำให้รัฐลดรายจ่ายและสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

1.1.4 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อการจัดการรวมทั้งการจัดการของภาครัฐเองเป็นปัจจัยขับเคลื่อนให้ระบบราชการแบบดั้งเดิมก้าวสู่รูปแบบใหม่ของการจัดการภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศแบบต่างๆ (information and communication technologies/ICTs) เช่นระบบคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกับอินเทอร์เน็ตฐานข้อมูลใหม่ทำให้เกิดรัฐบาลแบบอิเล็กทรอนิกส์ (electronic government) ที่หันหลังให้กับแนวคิดการทำงานแบบระบบราชการแบบดั้งเดิม

สำหรับรากฐานทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าทฤษฎีที่เป็นรากฐานแก่นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีการจัดการของภาคเอกชนหรือการจัดการนิยม (managerialism) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อที่ 1.9.2 ของบทนี้

1.2 ความหมายของการจัดการ (management) และการบริหาร (administration)

ในการทำความเข้าใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในฐานะที่เป็นปฏิริยาต่อรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องแยกแยะ ความหมาย ความเหมือนหรือแตกต่างของคำว่าการจัดการและการบริหารซึ่งเป็นคำหลักของวลีทั้งสองให้ได้เสียก่อน

อาจแบ่งแนวคิดของนักวิชาการในโลกภาษาอังกฤษที่มีต่อความหมายของสองคำนี้ได้ว่า พวกหนึ่งเห็นว่ามี ความหมายเหมือนกัน อีกพวกหนึ่งเห็นว่ามี ความหมายต่างกัน

พวกที่เห็นว่ามี ความหมายเหมือนกันหรือสามารถใช้ทดแทนกันได้ เพราะเห็นว่าทั้งสองคำสื่อถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (เช่น Gulick and Urwick, 1973)

พวกที่เห็นว่ามี ความหมายไม่เหมือนกัน แนวคิดพวกนี้ยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก ผู้วิจัยคิดว่า อาจแบ่งได้กว้างๆ เป็นสองแนวคิด

แนวคิดแรกเห็นว่าการบริหารมีความหมายกว้างกว่าการจัดการการจัดการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารหรือเป็นกิจกรรมที่รองจากการบริหาร(ดูสรุปในสร้อยตระกูล, 2540:3)

แนวคิดที่สองเห็นว่าการจัดการมีความหมายกว้างกว่าการบริหาร หรือนัยหนึ่งการจัดการมีความหมายครอบคลุมการบริหารความหมายของการบริหารสามารถถูกลดทอนลงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดการเท่านั้น (Mullins, 1996: 398 - 400 อ้างใน Hughes, 2003: 6)

การที่จะวินิจฉัยว่าแนวคิดใดถูกต้อง หรือถูกต้องเพียงบางส่วน หรือไม่มีแนวคิดใดถูกต้องเลยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าต้องศึกษาความเป็นมาของคำประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของการใช้คำ (semantics) ทั้งนี้มีหลักว่าแม้การกำหนดความหมายที่มีในพจนานุกรม ก็มีได้เท่ากับเป็นการเก็บความหมายที่ถูกต้องแท้ เพราะนักพจนานุกรมทั่วไปมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์การจัดการ/การ

บริหาร นักพจนานุกรมย่อมพยายามสรุปความหมายจากการใช้จริงของคนในสังคมนั่นเอง ปัญหาจึงมีอยู่ว่า หากการใช้ของคนในสังคมมีความคลาดเคลื่อนสับสนจะมีเกณฑ์หาความหมายที่ถูกต้องได้อย่างไร ผู้วิจัยเห็นว่าคำถูกสร้างขึ้นเพื่อแทนความจริงที่มนุษย์รับรู้ มนุษย์ได้รับรู้ความจริงต่างๆ และสื่อความหมายของความจริงนั้นๆ โดยการกำหนดใช้คำ ดังนั้นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของมนุษย์จึงอยู่ที่การเข้าใจที่ตรงกันในความหมายของคำนั้นๆนั่นเองหากการเข้าใจในคำเดียวกัน แต่กำหนดให้ความหมายต่างกัน การสื่อสารย่อมสะดุดหรือยุ่งยาก แต่ก็เป็นเรื่องที่จริงในอีกด้านหนึ่งว่าบ่อยครั้งที่มนุษย์ไม่ได้มีความชัดเจนในการใช้คำนั้นๆ ตรงกันนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คำหนึ่งๆ มีความหมายใกล้เคียงหรือมีความหมายบางส่วนสัมพันธ์กับอีกคำหนึ่ง ทั้งที่มีได้เป็นคำเดียวกันแต่ก็ง่ายที่จะสับสนว่าเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันไปจึงเป็นหน้าที่ของผู้แสวงหาความรู้ หรือนักวิชาการในสาขานั้นๆ ที่จะต้องจับประเด็นความหมายที่แท้ออกมา เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพและการพัฒนาปัญญาเหตุผลของมนุษย์

ผู้วิจัยพิจารณาว่า คำว่าจัดการและการบริหารในภาษาอังกฤษนับว่าเป็นกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญอย่างมากที่จะต้องฝาดานทำความเข้าใจให้ได้ มิเช่นนั้นจะไม่สามารถเข้าใจแนวคิด การจัดการภาครัฐและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม อย่างลงลึกได้เลยหรือ ถ้าจะกล่าวอย่างถึงที่สุดกระทั่งนัก รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมก็อาจไม่รู้จักตนเองเลย หากไม่มีความกระตือรือร้นในความหมายที่แท้ของการบริหาร

เป็นเรื่อง โชคไม่คือนักที่ภาษาอังกฤษเป็นแหล่งคำตอบให้ไม่ได้เท่าไรในกรณี คำว่า การบริหาร (Dunsire, 1973 อ้างใน Hughes, 2003: 6) พจนานุกรมมักนำคำว่าจัดการไปใช้ ในการนิยามคำว่า การบริหาร ตัวอย่างเช่น

พจนานุกรม Oxford นิยามการบริหารว่า “การกระทำทางการบริหาร an act of administering” จากนั้นก็ไปนิยามบริหารที่เป็นคำกริยาว่า “จัดการกิจการใดๆ” (to manage the affairs of) เช่นเดียวกับ Oxford พจนานุกรม American Heritage นิยามการบริหารว่า “การจัดการกิจการ ใดๆ” (The management of affairs)

พจนานุกรม Longman ก็เช่นกัน นิยามว่า “จัดการและจัดองค์การปฏิบัติงานใน บริษัท หน่วยงานราชการ เป็นต้น” (to manage and organize the affairs of a company, government etc.) แต่อย่างไรก็ตาม พจนานุกรม Longman เก็บความหมายของการบริหารในแง่ที่

เกี่ยวกับกิจกรรมของการรักษาระเบียบกฎหมายไว้ด้วย ดังนิยามหนึ่งว่า “to organize the way a test or punishment is given, or the way laws are used”

ปัญหาการไม่สามารถกำหนดนิยามที่แยกกันได้ระหว่างการบริหารและการจัดการ ในภาษาอังกฤษมีส่วนทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์บางส่วนที่พึ่งพาการนิยามของนักพจนานุกรมพลอยสับสน และเป็นเหตุให้สรุปว่าการบริหารและการจัดการไม่ได้มีความแตกต่างกันนัก หรือสรุปว่าขึ้นกับความนิยมใช้ ถ้าในภาคธุรกิจก็ใช้คำว่าจัดการหรือในภาครัฐก็มักนิยมใช้คำว่า การบริหาร เป็นต้น ความสับสนนี้ยังคงสืบเนื่องมาจนกระทั่งทุกวันนี้ นักวิชาการบางท่านชี้ถึงความไม่ชัดเจนในการใช้คำว่าจัดการ ในภาษาอังกฤษว่ามีการใช้อยู่ถึง 14 ความหมายด้วยกัน (Dunsire, 1973 อ้างใน Hughes, 2003: 6) ผู้วิจัยเห็นด้วยว่าในกรณีนี้ แนววิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาคือการกลับไปดูต้นตอที่มาของคำนี้ที่มีราก มาจากภาษาละติน แม้ว่าการดูที่รากศัพท์มิได้แสดงว่านั่นคือความหมายที่แท้จริงถูกต้องของ คำนั้นเสมอไปก็ตาม (การกำหนดรากอาจไม่ตรงหรือสื่อความคลาดเคลื่อนมาแต่ต้น หรือต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงการให้ความหมายใหม่ที่รัดกุมทดแทนแล้ว) อย่างไรก็ตาม การดูรากศัพท์ก็สามารถเป็นวิธีหนึ่งที่น่ามาพิจารณาประกอบ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือต้องทดสอบด้วยหลักเหตุผลในการอธิบายความจริงได้หมดจด ไม่มีข้อสงสัย

สำหรับรากศัพท์ภาษาละตินแล้ว คำว่า การบริหารและการจัดการนับว่ามีแก่นความหมายที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ การบริหาร (administration) มาจาก minor ต่อมา กลายเป็นคำ ministrare ซึ่งมีความหมายว่า “รับใช้” (to serve) (Baker, 1972: 12 - 13; Hughes, 2003: 6) สำหรับคำว่า การจัดการ (management) มาจากคำว่า manus หมายถึง ควบคุมด้วยมือ (to control by hand) ความหมายของการจัดการจึงกว้างกว่าการบริหาร เพราะไม่ได้หมายความแค่การเป็นฝ่ายช่วยเหลือหรือรับใช้เท่านั้น แต่กินความถึงการลงมือกระทำการหรือควบคุมให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ให้สำเร็จผล (Hughes, 2003: 6) การบริหารที่มีรากคำว่า รับใช้จึงโยงไปสู่ความหมายว่า การดำเนินการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่ง (instruction) หรือการบริการ (service) นั่นเอง ตัวอย่างเช่น งานแม่บ้านที่ครอบครัวจ้างให้ดูแลรับใช้ หรือตัวอย่างผู้ดูแลกิจการหอพักเอกชน ซึ่งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของเจ้าของหอ ก็เรียกว่า ฝ่ายบริหาร (the administration) เป็นต้น

เมื่อคำว่า การบริหารมาใช้ในภาษาฝรั่งเศส (ก่อนภาษาอังกฤษ) ในช่วงตั้งแต่มยุคกลาง ผู้วิจัยคิดว่า ภารกิจของรัฐในยุคนั้นคือการรักษาระเบียบเป็นหลัก คำว่า การบริหารที่หมายถึงรับใช้ เมื่อถูกนำไปใช้เกี่ยวกับการดำเนินงานรับใช้พระกษัตริย์ ที่สำคัญก็คือการรักษาหรือ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งกำหนดโดยกษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารจึงทำหน้าที่บริหารหรือหน้าที่ปฏิบัติ ตามคำสั่ง (ของกษัตริย์) หรือหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั่นเองขณะที่การจัดการในลำดับแรกสุดเกี่ยวข้องกับกำกับการดำเนินงานให้บรรลุผล (the achievement of results) ลำดับต่อมาคือเป็นเรื่องของความรับผิดชอบส่วนบุคคลของผู้จัดการเพื่อกำกับการให้บรรลุผล (หรือการมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน) ความหมายของการจัดการจึงกินความกว้างกว่าการบริหารมาก (Hughes, 2003: 6)

การบริหารและการจัดการจึงไม่ได้เป็นคำที่เป็นไวพจน์ (synonym) กัน และการบริหารรัฐกิจ (public administration) จึงมิได้เป็นคำเดียวกับคำว่า การจัดการภาครัฐ (public management) การบริหารรัฐกิจเป็นกิจกรรมการรับใช้สาธารณะในแง่ที่ตัวข้าราชการนั้นเป็นผู้รับใช้หรือปฏิบัติไปตามคำสั่งหรือนโยบายที่มาจากผู้อื่น (กรณีระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ผู้อื่นก็คือนักการเมืองซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน) การบริหารจึงเป็นเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไป ตามระเบียบแบบแผนต่างๆ (procedures) เป็นเรื่องของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในขณะที่ การจัดการเกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ในเชิงองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (การจัดการที่ดี) พอ ๆ กับเป็นเรื่องของความรับผิดชอบที่แท้จริง เพื่อให้เกิดผลงาน (Hughes, 2003: 6)

การที่ความหมายของการบริหารเปลี่ยนแปลงไปตรงกับความหมายของการจัดการได้นั้น ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า เป็นเพราะตามความจริงแล้ว บทบาทการดำเนินงานของภาครัฐนั้นมิได้มีแต่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น เฉพาะอย่างยิ่งวิวัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ในยุคต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่รัฐมีบทบาทหลายด้านทำให้บทบาทการดำเนินงานที่เป็นจริงของรัฐก็กิน อาณาบริเวณกว้างขวางกว่าความหมายของการบริหารเป็นอย่างมาก เพียงแต่ว่า ภาษาที่ปรุงแต่งขึ้นนั้น ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ข้อเท็จจริง โดยเฉพาะนักวิชาการในยุคสมัยนั้น ยังสมัครใจที่จะมองอย่างแบ่งแยกเด็ดขาดตามการตีความทฤษฎีของมองเตสกิเออ ไปในแนวที่ว่า มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายออกจากกัน ได้แก่ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยฝ่ายบริหารทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จนละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาล มิได้ทำหน้าที่เฉพาะเพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น (Burdeau อ้างใน อมร, 2536: 72) แม้ว่าสิ่งนี้จะป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลก็ตาม (ชาญชัย, 2542: 82)

เมื่อสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลมิได้มีแต่หน้าที่บังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ในการดูแลให้มีการดำเนินงานให้บรรลุผลอื่นๆ ด้วย เช่น การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจ การยกระดับวัฒนธรรมของประชาชน ผู้คนจึงค่อย ๆ รับรู้ความหมายใหม่ของการบริหารว่าเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปในทำนองเดียวกัน ในการจัดการของภาคเอกชนซึ่งมิได้มีหน้าที่ชอบธรรมในการเป็นฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย จึงถูกเข้าใจไปว่า การจัดการเป็นงานของภาคเอกชนในที่สุด

จะเห็นว่า ตามแนววิเคราะห์เช่นนี้สามารถอธิบายที่มาของการใช้ความหมายของการจัดการในทำนองที่เป็นส่วนย่อยของการบริหารได้ด้วย กล่าวคือจากการเข้าใจแต่แรกที่ถูกว่าการบริหารคือการบังคับใช้กฎหมาย ต่อมาคลาดเคลื่อนไปที่อาการภายนอกคือ กิจกรรมที่ทำโดยรัฐคือการบริหารต่อมาก็ถูกเข้าใจสับสนไปในทำนองว่าถ้าเป็นงานระดับสูงของภาคเอกชนก็ใช้คำว่าฝ่ายบริหาร (the administration) ได้

ขณะเดียวกันแนววิเคราะห์นี้ก็ช่วยคลี่คลายการไม่สามารถจำแนกความแตกต่างและความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการจัดการได้ โดยการบริหารเป็นการจัดการในลักษณะหนึ่งตรงที่เป็นความพยายามในการทำให้วัตถุประสงค์ที่ได้แก่การรักษาระเบียบหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั่นเอง

1.3 ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ

สำหรับ public administration ในฐานะวิชา⁴ หรือรัฐประศาสนศาสตร์นั้น อาจจำแนกการให้คำนิยาม เป็น 3 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง กำหนดอย่างครอบคลุมมากในลักษณะการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ (the academic study of the public sector) หรือถ้าจะเขียนโดยย่อ ๆ ตรงแก่นของคำว่าการบริหาร จากในคำเรียกชื่อวิชา public administration ตามแนวทางนี้ได้ว่า

“การบริหาร = อะไรก็ได้ที่เป็นการงานที่ทำให้แก่สาธารณะ”

ขอยกตัวอย่างนิยามของ David Rosenbloom เป็นตัวแทน

⁴ ในที่นี้ขอใช้ตัวเล็ก

“รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ใช้ทฤษฎีและกระบวนการต่างๆ ทางกฎหมาย การเมือง และการจัดการ ในการทำให้กลไกของรัฐไม่ว่าทางด้านนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ บรรลุหน้าที่ด้านที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและด้านบริการสาธารณะอื่นๆ ทั้งสังคมในภาพรวม ทั้งหมดและในส่วนประกอบย่อยๆ ที่รองลงมา” (Rosenbloom, 1993: 6 เน้นโดยผู้อ้าง)

ปัญหาของนิยามนี้คือ ไม่สามารถแยกแยะได้ถูกต้องชัดเจนอย่างถึงที่สุดว่า แก่นแท้ของคำว่าการบริหาร และการจัดการคืออะไร สองแนวความคิดรวบยอดนี้มีความสัมพันธ์กัน อย่างไร ดังนั้น เมื่อมองว่าการบริหารเป็นคำที่เทียบกับการงาน โดยภาพรวมทั้งหมดที่ทำให้แก่ สาธารณะแล้ว จึงสรุปว่าการจัดการภาครัฐเป็นเพียงส่วนย่อยของการบริหารรัฐกิจ/หรือในแง่ สาขาวิชาก็เป็นเพียงสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น (Ott, Hyde and Shafritz, 1991: p. ix อ้างใน Hughes, 2003: 8) อย่างไรก็ดี นับจากทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ความคิดนี้ถูกหักล้างไป เรียบร้อยแล้ว (ดู Bozeman, 1993)

แนวทางที่สอง กำหนดนิยามการบริหารในความหมายเดียวกับการจัดการ (ในความหมายของการทำให้งานบรรลุผล) หรืออาจเขียนย่อแก่นของคำ การบริหาร ในชื่อวิชา public administration ตามแนวทางนี้ได้ว่า

การบริหาร = การจัดการ

ทางที่สองนี้เป็นทางที่เป็นไปได้ที่ไม่น่าเป็นไปได้แต่ก็เห็นเป็นกันมากโดยทั่วไป เช่น Luther Gulick and Lyndall Urwick (1937): “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำให้ งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้”

ปัญหาของทางนี้คือ แม้อุเข้าใจเนื้อหาของรัฐได้ถูกต้อง แต่กำหนดคำผิดไป คือใช้คำว่า การบริหารมีความหมายเดียวกับการจัดการเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดคำผิดเป็นสิ่งที่ ผู้วิจัย ถือว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะทำให้การสื่อสารขาดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ อาจมีความคิด โต้แย้งว่า เรื่องนี้ไม่สำคัญอยู่ที่ผลหรือเนื้อหาการปฏิบัติที่เป็นจริงมากกว่า ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับเหตุผล ทำนองนี้ เพราะการกำหนดใช้คำไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ตามอำเภอใจ (arbitrary) แต่ต้องยึดกรอบก

กติกามิฉะนั้นจะทิ้งปัญหาข้อโต้แย้งต่างๆที่ทำให้การพัฒนาศาสตร์ประสออุปสรรคถ่วงรั้ง⁵

แนวทางที่สาม กำหนดนิยามการบริหารคือการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น William F. Willoughby (1927) : “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่ทางการบริหารซึ่งก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและตีความโดยฝ่ายตุลาการ”

Simon, H.A., Smithburg, D.W., and Thompson, V.A. (1961): “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายบริหารไม่ว่า ในระดับชาติ ระดับมลรัฐ และในระดับท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรบริหารอิสระอื่นๆแต่ ไม่รวมองค์กรฝ่ายตุลาการและนิติบัญญัติ”

อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า ปัจจุบันนักวิชาการด้านกฎหมายปกครอง และรัฐศาสตร์ ได้ปรับความเข้าใจจากเดิมที่เห็นว่าองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในสามองค์กร (นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) แต่ละองค์กรทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแบ่งแยกเด็ดขาดจากกันนั้นไม่เป็นความจริงเลย หลักการแบ่งแยกอำนาจหาได้เป็นไปอย่างเด็ดขาดไม่ แต่การใช้อำนาจของแต่ละองค์กรมีความคาบเกี่ยวกัน ดังเช่น องค์กรฝ่ายบริหารก็ได้ทำงานเฉพาะบริหารเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ด้านการออกกฎระเบียบและตีความระเบียบในบางส่วนอีกด้วย ดังนั้นปัจจุบันจึงเห็นว่านิยามการบริหารที่ผูกโยงเฉพาะองค์กรฝ่ายบริหารนั้นน่าจะหมายถึงการที่องค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารเป็นหลัก

⁵ อาจมีการอ้างว่า นักวิชาการสามารถสร้างธรรมเนียมนิยม (convention) ใหม่ในการใช้ความหมายของคำศัพท์หนึ่งๆ โดยการใช้ดังกล่าวมีระบบเหตุผลที่สอดคล้องกัน ปัญหาที่ว่าคือเรามีสิทธิกำหนด ความหมายในการใช้คำศัพท์หนึ่งๆ เพื่อสร้างเป็นธรรมเนียมนิยมใหม่ของกลุ่มของเราขึ้นมาได้หรือไม่? นั้น ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอหลักพิจารณาคือ มีสิทธิอย่างแน่นอน ถ้าเป็นการสร้างธรรมเนียมนิยมเพื่อสื่อแนวความคิดรวบยอดใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่ถ้าในกรณีที่เป็นแนวความคิดรวบยอดที่มีมาแต่เดิมอยู่แล้ว และก็มีคำศัพท์ที่ใช้สื่อแนวความคิดรวบยอดนั้นอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว เราก็ไม่มีสิทธิที่จะสร้างคำศัพท์ของกลุ่มของเราขึ้นมาอีกด้วย เหตุผล 2 ข้อต่อไปนี้คือ

ข้อที่ 1 ในเมื่อมีการใช้คำศัพท์ที่สื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องไปสร้างใหม่ให้ยุ่งยาก และเพิ่มภาระให้แก่ผู้อื่นที่ต้องมาเรียนรู้คำศัพท์ที่กำหนดความหมายขึ้นใหม่เองที่ไม่จำเป็นเหล่านี้

ข้อที่ 2 ในกรณีที่การใช้คำศัพท์ที่ว่าสร้างขึ้นใหม่นั้น แท้ที่จริงก็เป็นเพียงการนำเอาศัพท์เก่าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพอยู่แล้ว มาบิดให้แปรปรวนไปจากเดิมยังไม่สมควรทำ เพราะจะทำให้การสื่อถึงผู้อื่นหรือคนนอกกลุ่มเป็นไปได้ยากยิ่ง ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

มากกว่าแต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้ององค์กรฝ่ายตุลาการมิได้มีหน้าที่ในเชิงบริหาร
เลขที่หาไม่ (อมร, 2536: 65 - 66)

อาจเขียนย่อแก่นของคำ การบริหาร ในชื่อวิชา public administration ตาม
แนวทางนี้ได้ว่า

การบริหาร = การบริหาร

อนึ่ง ต้องเข้าใจว่า แม้นิยามว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการ
บังคับใช้กฎหมายก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการจัดการอย่างหนึ่ง (an
administrative management) โดยวัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการก็คือ ระเบียบหรือกฎหมายได้ถูก
บังคับนั่นเอง ดังนั้น ใน Simon, Smithburg and Thompson (1961: 3) จึงจับประเด็นให้คำว่า การ
บริหารเช่นเดียวกับ การจัดการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ทั้งสามท่านยังจับความหมายของการบริหารและ
การจัดการได้ไม่กระจ่างอย่างถึงที่สุด

สำหรับปัญหาของแนวทางที่สามคือความคับแคบไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง
เพราะงานภาคสาธารณะมีมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

การแก้ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดก็ด้วยการเปลี่ยนชื่อสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ เป็นการจัดการภาครัฐ โดยผู้วิจัยคิดต่างจาก Hughes ที่ว่า
รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐต่างไม่ใช่ subset ของกัน (Hughes, 2003: 8) ผู้วิจัยกลับ
เห็นว่าถ้าจับนิยามการจัดการและการบริหารอย่างแม่นยำแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐมีความ
กว้างขวางกว่ารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์เป็น subset ของการจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ต้อง
ไม่จำกัดเอกลักษณ์ของการจัดการภาครัฐอยู่เพียงแค่ภาพลักษณ์ในสายตา หรือจุดยืนของ
รัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่ชัดเจนในการนิยามตัวเองเท่านั้น แต่จะต้องเปิดกว้างตามความหมาย
แก่นแท้ของคำว่าจัดการ

อย่างไรก็ดี ก็เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ว่าเหตุใด Hughes จึงไม่ประสงค์จะสรุปว่า
การจัดการภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์กัน ผลประโยชน์ทางวิชาชีพคงมีส่วนอยู่
ไม่น้อย Hughes ได้ให้ข้อมูลว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา นักวิชาการทั้งสองค่ายต่างติดต่อกันน้อย
มาก ต่างฝ่ายต่างมีวารสารทางวิชาการของตัวเองแยกกันจัดประชุม แยกกันทำวิจัยแม้ประเด็น
พื้นฐานของวิชาจะเป็นเรื่องสาธารณะเหมือนกัน แต่ทั้งสองก็ต่างมีความเข้าใจคำพื้นฐานต่าง ๆ ของ

วิชาต่างกันเป็นคนละเรื่อง กล่าวนัยหนึ่ง Hughes มองการจัดการภาครัฐและรัฐประศาสนศาสตร์เป็นความแตกต่างระหว่างพาราไดม์ซึ่งแข่งขันและต่อสู้กัน (Hughes, 2003: 7 - 8)

Barry Bozeman และ Jeffrey D. Straussman ให้เหตุผลว่า สาขาการจัดการภาครัฐแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การจัดการภาครัฐเน้นความสำคัญของการทำงานที่มุ่งผลลัพธ์ มิใช่เพียงแค่การปฏิบัติตามคำสั่งหรือเน้นกฎระเบียบเท่านั้น ดังนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐจึงเห็นว่า หลีกเลียงไม่ได้ที่จะทำงานโดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อม การกำหนดพันธกิจและเป้าหมายขององค์กร

ประการที่สอง การจัดการภาครัฐมองว่ากิจกรรมของรัฐนั้นไม่จำกัดว่าต้องดำเนินการโดยองค์กรระบบราชการเท่านั้น (Bozeman และ Straussman, 1990: 4)

เป็นที่น่าสังเกตว่า นักวิชาการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สาขานโยบายสาธารณะ หรือสาขาการจัดการภาครัฐ แม้จะเรียกชื่อสาขาต่างกัน แต่ก็ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน Hughes เห็นว่า แม้จะเรียกว่าการศึกษาการบริหารรัฐกิจ แต่เนื้อหาการศึกษาของตนก็คือการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐนั่นเอง เพราะความหมายของการจัดการครอบคลุมกิจกรรมที่ภาครัฐดำเนินการที่แท้จริง (ดู Hughes, 2003 : 6-7)

1.4 การจัดการภาครัฐ (public management) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)

เหตุผลที่ใช้คำว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ เพื่อแยกให้เห็นความแตกต่างของภาพความเข้าใจในการใช้คำว่าจัดการภาครัฐซึ่งเดิมภายใต้อิทธิพลหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ คำว่า การจัดการภาครัฐมีฐานะเป็นเพียงเรื่องของความชำนาญการพิเศษทางเทคนิคเท่านั้น ซึ่งในแง่การจัดการภาครัฐจึงถูกมองว่าเป็นส่วนย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์⁶ (เช่น Graham and Hays, 1991: 13) แต่อย่างไรก็ตามจากมุมมองของการจัดการภาครัฐเอง ได้พยายามแยกตัวจากสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ประมาณทศวรรษที่ 1970 แล้วโดยให้ความสำคัญแก่ทักษะทางการ

⁶ ทั้งจากแง่มุมของนิยามรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางที่หนึ่ง การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ หรือในแนวทางที่สองที่นิยาม การบริหาร กว้างขวางครอบคลุมการจัดการไว้ด้วย ตามที่กล่าวมาแล้วก็ตาม

จัดการเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดผลจริงการแยกสาขาออกมาต่างหากนี้ Gruening เห็นว่าเป็นเพราะเหตุผลในการแข่งขันทางตลาดการศึกษา ซึ่งการจัดการภาครัฐไม่เพียงแต่มีคู่แข่งคือ สาขารัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีสาขาการบริหารธุรกิจ และการจัดการทั่วไปอีกด้วย (Gruening, 2001: 10)

Hughes ชี้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะทางเทคนิคเท่านั้น ตามที่นักวิชาการสาขารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงแรกๆ มองแต่เป็นการ เปลี่ยนผ่าน (transformation) ครั้งใหญ่ในความเข้าใจที่มีต่อภาคสาธารณะนัยหนึ่งการมองบทบาท ของรัฐบาลและความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกับสังคม รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรเดียวที่ผูกขาด การ ทำงานสาธารณะอีกต่อไป ข้าราชการก็ไม่จำเป็นต้องได้รับการจ้างงานแบบตลอดชีพดังเช่นอดีตก็ ได้ (Hughes, 2003: 50) ผู้วิจัยจะได้อภิปรายถึงรายละเอียดของหลักการและรากฐานทางทฤษฎีของ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในโอกาสข้างหน้า อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่ท้ายในที่นี่ว่า หากถือตาม นิยามการจัดการอย่างชัดเจนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องยึดติดในภาพลักษณ์เดิมของการจัดการภาครัฐ การใช้คำว่าจัดการภาครัฐเพียงคำเดียวก็ครอบคลุมไม่ต้องใช้คำว่า “ใหม่” นำหน้าก็ได้ ตามที่ได้ อภิปรายในหัวข้อความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐก่อนหน้านี้

1.5 การปกครอง (government) และการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (governance)

การปกครองคือการดำเนินงานของภาครัฐที่มุ่งให้เกิดความเป็นระเบียบ หรือ กฎหมาย(order and law)หรือความสงบสุขเรียบร้อย ดังนั้นโดยพื้นฐานแล้วการปกครองจึงเกี่ยวข้องกับ ทั้ง สามด้านคือ การสร้าง การรักษา และการตีความระเบียบกฎหมาย ในภาษาอังกฤษคำนี้ยังมีความ หมายถึง รัฐบาลด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในความหมายกว้าง จึงหมายถึงฝ่ายนิติบัญญัติ (the legislature) ที่ทำ หน้าที่หลักคือการสร้างกฎหมาย ฝ่ายบริหาร (the executive) ซึ่งทำหน้าที่หลักคือรักษาหรือบังคับใช้ กฎหมาย และฝ่ายตุลาการ (the judiciary) ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงคือ ตีความปัญหาในการบังคับใช้ กฎหมาย

สำหรับฝ่ายบริหารนั้น ยังจำแนกได้เป็นฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจเรียกได้ว่ารัฐบาลในความหมายแคบ(the government)และฝ่ายบริหารงานประจำ(the administration)ซึ่งเดิมแนวคิดแบบ Wilson ต้องการให้รัฐบาลทำหน้าที่ทางการเมืองหรือเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายส่วนฝ่ายบริหารงานประจำเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนด

โดยรากศัพท์ภาษากรีกคำว่า government หมายถึง “to steer” (Osborne and Gaebler, 1992 : 25) หรือ “ถือหางเสือ” ซึ่งเกี่ยวข้องกับความหมายของการนำ การอบการนำของรัฐ โดยหลักใหญ่แล้วก็คือกฎหมายนั่นเอง

รากคำของคำว่ารัฐบาลคงมีส่วนสัมพันธ์กับความจริงของการมีอยู่ของรัฐบาลนับแต่อดีต ซึ่งมีหน้าที่หลักคือ การบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบเพราะเป็นความจริงตามธรรมชาติที่ปัจเจกบุคคลต้องการสิ่งนี้จากรัฐเพราะเป็นสิ่งที่ปัจเจกบุคคลโดยตัวเองแล้ว ไม่สามารถสร้างขึ้นได้อย่างมีหลักประกันมั่นคงและชอบธรรมในขณะที่หากเป็นกิจกรรมอื่นเช่น เศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข ปัจเจกชนยังมีความสามารถกระทำได้ ดังนั้นนับแต่ไหนแต่ไรมารัฐบาล(ในความหมายแคบ) จึงมีความหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการรักษาระเบียบ แม้ว่าก็เป็นความจริงอีกเช่นกันว่ารัฐบาลได้ดำเนินการอื่นนอกเหนือจากการรักษาระเบียบเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ อาทิสภาพความพร้อมหรือการเรียกร้องของประชาชน เป็นต้น

การปกครองตามความหมายแคบที่สอดคล้องกับรัฐบาลในความหมายแคบจึงเป็นเรื่องของการรักษาระเบียบ แม้มีกิจกรรมอื่นที่นอกเหนือจากเรื่องระเบียบ ก็มักถูกเข้าใจ และเรียกรวม ๆ ว่าการปกครอง อันสะท้อนพื้นฐานความคิดหลักว่าเป็นภารกิจของรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่โดยพื้นฐานที่สุดแล้ว ภารกิจของหลักของรัฐบาลคือการรักษาระเบียบมากกว่า

เมื่อสังคมมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ประชาชนมีระดับการพัฒนาความคิดและความสามารถในการดูแลตนเองได้มากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผลให้การปกครองในความหมายเดิมอันเป็นกิจกรรมที่มีรัฐเป็นผู้ดำเนินการหลักเท่านั้นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยภาคประชาชนเข้ามา มีส่วนในการกำกับดูแลการดำเนินการของภาครัฐมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการนั้นก็ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เรื่องของระเบียบเท่านั้น แต่ยังกินความถึงกิจกรรมด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากระเบียบด้วย ดังเช่น กิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เป็นต้น ซึ่งเรียกการกำกับดูแลให้มีการจัดการที่ดีนี้ในภาษาอังกฤษว่า *governance* B. Guy Peters ซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีผลงาน จำนวนมาก เกี่ยวกับการกำกับดูแลให้มีการจัดการที่ดี ได้สรุปในงานปี 2001 เป็นตัวแบบสำคัญไว้ 4 ตัวแบบ

ด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (market government) ตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม (participatory state/government) ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (flexible government) และตัวแบบรัฐบาลที่ลด กฎระเบียบ (deregulated government) ตัวแบบที่ Peters ถือว่าเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยตรง คือตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาดนอกจากนี้ ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบก็มีหลักสำคัญ บางส่วนที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่เช่นกัน (Peters, 2001) สรุปก็คือ Peters เห็นว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับ ดูแลให้มีการจัดการที่ดี เพราะประชาชนมิได้ถูกมองในฐานะผู้ถูกปกครองอย่างแต่ก่อน แต่ประชาชนมีส่วนเข้ามากำกับรัฐโดยผ่านกลไกตลาดในกรณีตัวแบบระบบตลาดนั่นเอง ทั้งนี้การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ นั้นคือการจัดการมิใช่เฉพาะการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเท่านั้นตามความหมายของการบริหารตามที่เคยเข้าใจในอดีต

1.6 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

นักวิชาการสายการจัดการภาครัฐเห็นว่า ในภาพรวมหรือกระแสหลักของนักวิชาการที่ถือเอกลักษณ์ตนเองเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์นั้น จะมีจุดร่วมตรงกันคือการยึดถือ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” (traditional model of public administration) นิยามของภารกิจของการบริหารที่หมายถึงการปฏิบัติตามคำสั่งหรือบังคับให้เป็นไประเบียบกฎหมาย ทำให้โดยส่วนลึกจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตามมีอิทธิพลกำหนดโครงสร้างวิธีคิดและการรับรู้ บทบาทตนเองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมาทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติเริ่มตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และตกผลึกพัฒนาเป็นตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจอย่างเป็นทางการในบางประเทศในช่วงราว ค.ศ. 1900 - 1920 จากนั้นก็ได้แพร่หลายไปยังประเทศตะวันตกส่วนใหญ่หรือประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกจนกระทั่งถึงช่วงทศวรรษที่ 1970 ตัวแบบนี้ถูกท้าทายอย่างหนักและในทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลในประเทศตะวันตกต่างทยอยกันละทิ้งตัวแบบนี้ กล่าวโดยย่อตัวแบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ การบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเป็นทางการของผู้นำทางการเมือง ซึ่งวางอยู่บนองค์การแบบระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาชัดเจนเป็นลำดับชั้น โดยข้าราชการถูกจ้างแบบถาวร วางตัวเป็นกลาง ทำตัวแบบปิดทองหลังพระ (anonymous) มีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะแต่เพียงอย่างเดียวและรับใช้รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดอย่างเสมอภาค ไม่ทำตัวเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์แต่ทำหน้าที่บริหารนโยบายที่ออกมาจากนักการเมืองเท่านั้น

รากฐานทางทฤษฎีของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนี้มีที่มาหลักๆ จาก Woodrow Wilson และ Frederick Taylor ในประเทศสหรัฐอเมริกา Max Weber ในเยอรมนี และ รายงาน Northcote-Trevelyan Report of 1854 ในอังกฤษ (Hughes, 2003: 17)

1.6.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐก่อนหน้าตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

ระบบบริหารจัดการของรัฐในยุคโบราณก่อนหน้าศตวรรษที่ 19 โดยภาพรวม มีลักษณะยึดถือความเป็นส่วนบุคคล ระเบียบและความมั่นคงแห่งรัฐถูกจัดตั้งผ่านสายสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นไปตามความจงรักภักดีส่วนตัว การรับคนเข้าทำงานราชการใช้ระบบพรรคพวกเส้นสาย ไม่มีระบบการทำงานแบบเป็นอาชีพเต็มเวลา ไม่มีการให้เงินเดือนประจำ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถหารายได้ส่วนตัวโดยไม่แยกจากเงินรายได้ของรัฐ ระบบบริหารจัดการ ภาครัฐดังกล่าว นับว่าเหมาะสมในยุคอดีต ดังกรณีตัวอย่างเช่น การที่พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรอยุธยาทรงแต่งตั้งขุนนางผู้ที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ก็ย่อมทำให้อยุธยาที่มีความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บริบทเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสลับซับซ้อนมากขึ้นทำให้ระบบบริหารจัดการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในที่สุดตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมซึ่งก่อรูปอย่างชัดเจนในกลางศตวรรษที่ 19 จึงเสนอตัวเข้ามาทดแทนระบบบริหารจัดการภาครัฐแบบโบราณอย่างตรงกันข้าม และกลายเป็นฝ่ายก้าวหน้าในประวัติศาสตร์

1.6.2 การปฏิรูประบบราชการในศตวรรษ 19

ในขณะที่ภาคพื้นทวีปยุโรปโดยเฉพาะเยอรมนีและฝรั่งเศสได้ปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัยตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 (สร้อยตระกูล, 2540: 115) และได้พัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองขึ้น (อมร, 2536) แต่ในอังกฤษเพิ่งเข้าสู่การปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัยและใช้ระบบคุณธรรมในกลางศตวรรษที่ 19 การปฏิรูปของอังกฤษได้ส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมาและเป็นต้นกำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยการเขียนบทความของ Woodrow Wilson เรื่อง “The Study of Administration” ในปี 1887 (Hughes, 2003: 20)

ก่อนหน้าปี 1854 ที่มีการออกรายงาน Northcote-Trevelyan การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในอังกฤษใช้ระบบที่ไม่ใช้คุณธรรม (spoils system)⁷ อย่างไรก็ตาม แม้อังกฤษจะมีการเปลี่ยนแปลงช้ากว่าประเทศอื่นในยุโรปก็ตาม แต่สภาพความเป็นจริงการบริหารราชการของอังกฤษก่อนหน้าปี 1854 ก็ไม่ถึงกับเลวร้ายนักเนื่องจากการยึดหลักธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าข้าราชการทุกคนมีสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ฝ่ายการเมืองต้องเคารพหลักการที่จะไม่ใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงประโยชน์ส่วนตัวของตน ด้วยเหตุนี้ระบบที่ไม่ใช้คุณธรรมของอังกฤษจึงไม่ถึงกับเป็นปัญหาหลักโดยตรง (สร้อยตระกูล, 2540: 115) อย่างไรก็ตาม รายงาน Northcote-Trevelyan ซึ่งเป็นข้อเสนอในการปฏิรูประบบราชการได้เสนอให้การบรรจุแต่งตั้งโดยการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตั้งแต่วัยเริ่มต้นทำงานแทนที่ระบบที่ไม่ใช้คุณธรรม ทั้งนี้การสอบแข่งขันอย่างเปิดเผยนี้ให้กำกับดูแลโดยคณะกรรมการสอบส่วนกลาง นอกจากนี้ยังเสนอให้ตำแหน่งข้าราชการระดับสูงมาจากบุคคลภายในระบบราชการบนพื้นฐานของคุณธรรม (merit) อีกด้วย ดังนั้น รายงาน Northcote-Trevelyan นับเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ระบบคุณธรรมและเป็นสัญญาณแห่งการค่อย ๆ เสื่อมสลายของระบบที่ไม่ใช้คุณธรรมในอังกฤษ ซึ่งได้เป็นแบบอย่างแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาในการปฏิรูประบบราชการในกาลต่อมา (Hughes, 2003: 20)

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ว่าตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Thomas Jefferson ได้มีธรรมเนียมปฏิบัติในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการจากผู้ที่มีความรู้และความสามารถ โดยจะมีเงินเดือนและดำรงตำแหน่งประจำอย่างต่อเนื่องและไม่ผูกพันกับพรรคการเมืองใด (สร้อยตระกูล, 2540: 115) อย่างไรก็ตาม เวลาส่วนใหญ่ในช่วงศตวรรษที่ 19 ระบบราชการมีการใช้ระบบที่ไม่ใช้คุณธรรมอย่างแพร่หลายพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งไม่ว่าในระดับมลรัฐหรือระดับชาตินิยมแต่งตั้งคนของตัวเองเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการตั้งแต่ระดับล่างจนระดับสูง ดังคำกล่าวที่ว่า “ผู้ชนะเป็นเจ้าของรางวัล” (“To the victor belong the spoils”) ระบบนี้เข้าสู่ภาวะต่ำสุดในทศวรรษที่ 1830 ในช่วงสมัยประธานาธิบดี Andrew Jackson ซึ่งยึดระบบที่ไม่ใช้คุณธรรมอย่างเต็มที่ เพราะมองว่ายังเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและความเท่าเทียมในการที่บุคคลมีโอกาสเข้ามาทำงานราชการแต่ในที่สุดกลับทำให้ระบบราชการขาดประสิทธิภาพข้าราชการปฏิบัติงานอย่างขาดความเที่ยงธรรมเพราะการที่ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยฝ่ายการเมืองเป็นระยะตามวาระของรัฐบาลนั้นได้เปิดช่องให้มีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมาก (Hughes, 2003: 18 - 19)

⁷ คำแปลที่นิยมกันทั่วไปคือ ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจะ ไปซ้อนทับคำแปลจากภาษาอังกฤษอีกคำคือ patronage system แต่แท้ที่จริงคำว่า patronage มีความหมายในทางที่ดี แต่คำว่า spoils มีความหมายในทางลบ

ต่อมาในปี 1881 ประธานาธิบดี James A. Garfield ได้ถูกสังหารจากผู้ที่ ผิดหวังจากการไม่ได้รับตำแหน่งทางราชการด้วยวิธีการที่ไม่ใช่คุณธรรมเหตุการณ์นี้เป็นตัวกระตุ้น ให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในปี 1883 โดยรัฐสภาผ่านกฎหมายการปฏิรูประบบข้าราชการ (The Civil Service Act) ที่รู้จักในนามกฎหมาย "The Pendleton Act" สำคัญเป็นการตั้งคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนที่มาจากสองพรรคการเมืองใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเด็นสำคัญ อื่นอีก 4 ประการ ได้แก่ การยึดการสอบแข่งขันในการเข้าสู่ตำแหน่งการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับ คะแนนสอบสูงสุด การให้มีการทดลองปฏิบัติราชการก่อนบรรจุแต่งตั้ง การแต่งตั้งข้าราชการใน รัฐบาลกลางโดยกระจายจากประชากรในรัฐต่างๆ และพื้นที่ที่สำคัญกล่าวได้ว่า กฎหมาย The Pendleton Act ได้รับแรงบันดาลใจจากการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษ ทั้งนี้ประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ดัดแปลงบางส่วน เช่น ไม่จำกัดว่าต้องบรรจุข้าราชการเฉพาะแต่ที่ตรงแรกเข้าจาก การเป็นข้าราชการระดับล่างก่อนตั้งแต่ในช่วงวัยเริ่มทำงาน (Hughes, 2003: 20)

โดยสรุป การปฏิรูประบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งให้มี ประสิทธิภาพเทียบเท่า การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพของภาคเอกชน โดยการเน้นแนวความคิดการ แบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร ฝ่ายบริหารมีความเป็นกลาง ทำงานโดยยึดหลักเหตุผลเพื่อให้ งานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนด แม้สภาพความคิดและการปฏิบัติเช่นนี้ ปรากฏเป็นเวลาหลายปี ก่อนที่ Wilson จะเขียนบทความ "The Study of Administration" และกล่าว บทความของเขาจะเป็น ที่รู้จักกันดีก็อีกหลายสิบปีต่อมาก็ตาม (Hughes, 2003: 21) แต่ก็ต้องนับว่า Wilson เป็นผู้จัดระบบความคิดและวางรากฐานให้แก่วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นคนแรก

1.6.3 แนวคิดองค์การแบบระบบราชการของ Max Weber

แนวคิดของการจัดองค์การแบบระบบราชการ Max Weber นับเป็น หลักการทางทฤษฎีที่สำคัญที่สุดของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Hughes, 2003: 21) เขาวิเคราะห์ว่า สังคมมนุษย์มีรูปแบบการใช้อำนาจในอุดมคติ 3 แบบ ได้แก่ การใช้อำนาจบารมี (charismatic authority) การใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (traditional authority) และการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการยึดหลักเหตุผล (rational/legal authority) ซึ่งรูปแบบหลังนี้ เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดและทฤษฎีการจัดองค์การแบบระบบราชการก็สอดคล้องกับ รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมายและการยึดหลักเหตุผลนี้ การจัดองค์การแบบระบบราชการจึง เป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพยิ่งกว่าวิธีการใด ๆ เท่าที่เคยมีมาในพัฒนาการของมนุษยชาติ

Weber ได้กำหนดหลัก 6 ประการของระบบราชการแบบสมัยใหม่ตามอุดมคติ (ideal type) ได้แก่ (Gerth and Mills, 1970: 196 - 198)

1. อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาตามกฎหมายและระเบียบที่มาจากกฎหมาย

2. ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) กล่าวคือผู้ที่อยู่ในระดับชั้นการบังคับบัญชาที่สูงกว่า จะบังคับบัญชาควบคุมผู้อยู่ในตำแหน่งในระดับชั้นการบังคับบัญชาที่ต่ำกว่าลดหลั่นกันไปอำนาจในลำดับชั้นการบังคับบัญชานี้ไม่ได้มาจากปัจเจกบุคคลโดยส่วนตัว แต่มาจากหลักข้อที่ 1

3. การไม่ยึดถือความเป็นส่วนบุคคล (impersonality) โดยมององค์การแยกจากชีวิตส่วนตัวของสมาชิก ดังนั้นการจัดการงานในองค์การจึงต้องเน้นการใช้เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written documents) การจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระเบียบเพื่อเป็นหลักฐาน และทำให้การตัดสินใจแต่ละครั้งเกิดความคล่องจองกัน

4. การแบ่งแรงงาน (division of labour) กล่าวคือ จะมีการแบ่งงานในองค์การออกเป็นกลุ่มตามลักษณะการทำงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) บุคคลแต่ละคนจะอยู่ในตำแหน่งขององค์การตามความสามารถและความถนัดของตน

5. การทำงานในระบบราชการถือเป็นงานอาชีพเต็มเวลา (a full time occupation) ไม่ใช่กิจกรรมที่เป็นรองอย่างในอดีต

6. การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบทั่วไป (general rules) ทุกคนทำงานไปตามระเบียบดังกล่าว เหมือนกัน

โดยสรุป สาระหลักของระบบราชการแบบความคิด Weber ที่ทำให้แตกต่างและมีลักษณะก้าวหน้ากว่าระบบการบริหารจัดการของรัฐในอดีตก็คือ การไม่ยึดถือความเป็นส่วนบุคคล (impersonality) โดยอิงอยู่กับกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง สภาพเช่นนี้ทำให้ระบบสามารถคงอยู่และทำงานได้ตลอดไม่ว่าปัจเจกบุคคลจะไปจากองค์การแล้วก็ตาม (Hughes, 2003: 22)

อย่างไรก็ดี แม้ว่า Weber จะเน้นที่ระบบโดยรวม แต่เขาก็ยังให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการ ที่ทำงานในระบบด้วยเช่นกัน บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการย่อมต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ มีความชำนาญพิเศษและมีความผูกพันจงรักภักดีในการปฏิบัติงาน ดังนั้นในการนี้จึง

ต้องตอบแทนข้าราชการด้วยการให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงาน อาจสรุปประเด็นแนวคิดของ Weber เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของข้าราชการได้ดังนี้ (Gerth and Mills, 1970: 199 - 203)

1. ข้าราชการเป็นผู้ได้รับเกียรติศักดิ์ศรีในสังคม (social esteem) อย่างสูง ถือเป็นชนชั้นนำที่มีสถานภาพทางสังคมสูงกว่าพลเมืองธรรมดา^{*}
2. ข้าราชการได้รับการแต่งตั้ง มิใช่มาจากวิธีการเลือกตั้งหรือระบบอุปถัมภ์
3. ตามปกติแล้ว ตำแหน่งข้าราชการสามารถถือครองได้ตลอดชีวิตราชการ
4. ในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการได้รับหลักประกันความคุ้มครองตามกฎหมาย ข้าราชการจะไม่ถูกไล่ออก โยกย้ายตามอำเภอใจ
5. ข้าราชการได้รับเงินเดือนที่ไม่ใช่วัดจากการทำงานเป็นเรื่องๆ แต่กำหนดตามสถานภาพหรือตำแหน่งราชการ ตลอดจนระยะเวลาการทำงาน นอกจากนั้นก็ยังมีสิทธิเบิกเงินตอบแทนอื่นๆ ตามอัตราเงินเดือนของตน ตลอดจนเมื่อเกษียณอายุก็ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ
6. ข้าราชการถือเป็นอาชีพซึ่งมีความก้าวหน้าไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
7. หลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งข้าราชการทั้ง 6 ข้อข้างต้นสอดคล้องทางเหตุผลกับหลัก 6 ประการของระบบราชการแบบสมัยใหม่ตามอุดมคติ (ideal type) ทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพทางเทคนิคสูงสุด (technical superiority) เมื่อเทียบกับระบบการจัดองค์การทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นแง่ของความถูกต้องแม่นยำ ความรวดเร็ว ความชัดเจน ความรู้ในการจัดเก็บเอกสาร ความต่อเนื่อง การใช้ดุลพินิจ ความเป็นเอกภาพ การขึ้นตรงต่อกันตามการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด การลดความขัดแย้งและต้นทุนส่วนบุคคล (Gerth and Mills, 1970: 214)

1.6.4 แนวคิดการควบคุมทางการเมืองของ Woodrow Wilson

ตามตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม อย่างน้อยที่สุดในทางทฤษฎี มีความเชื่อมโยงระหว่างหลักการภาวะผู้นำทางการเมืองในการเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายของ

^{*} นี่คือเหตุผลที่ข้าราชการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

Woodrow Wilson และหลักการขององค์การแบบระบบราชการของ Max Weber อย่างชัดเจน Woodrow Wilson ได้เสนอว่าแนวคิดการควบคุมทางการเมืองว่าควรจะต้องแบ่งแยกระหว่างการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างสิ้นเชิง (the separation/dichotomy between politics and administration) (Hughes, 2003: 24) ดังข้อเขียนตอนหนึ่งที่ว่า

“การบริหารอยู่นอกขอบเขตของการเมือง ปัญหาทางการบริหารมิใช่ปัญหาทางการเมือง แม้ว่าฝ่ายการเมืองกำหนดงานให้ฝ่ายบริหารแต่ไม่สมควรจะดำเนินการเอง การบริหารรัฐกิจ เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายมหาชนในรายละเอียดอย่างเป็นระบบการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปในทุกกรณีที่เฉพาะเจาะจงเป็นเรื่องของการกระทำทางการบริหาร ตัวอย่างเช่น การประเมินและขึ้นภาษี การแขวนคอผู้กระทำผิด การกำกับดูแลการคมนาคม การกำกับดูแลการขนส่งไปรษณีย์ ฯลฯ การบัญญัติกฎหมายทั่วไปที่ให้มีการกระทำตามตัวอย่างที่กล่าวมาเห็นได้ชัดว่าไม่ใช่การกระทำทางการบริหาร แต่อยู่นอกเหนือการบริหาร แผนการกระทำของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองไม่ใช่การบริหาร การปฏิบัติแผนการเหล่านี้ในรายละเอียดต่างหากคือการบริหาร” (Wilson, 1887: 197 - 222 พิมพ์ซ้ำใน Stillman II, 1996: 6 - 16)

การที่ Wilson มีความคิดว่าการบริหารสามารถแยกออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาดตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มาจากการที่เขาสรุปเชื่อมโยงสาเหตุของปัญหาการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงในประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคนั้นว่าเกิดจากการที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสูญเสียความเป็นกลางทางการเมืองเกิดการเล่นพรรคเล่นพวกรับใช้ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองแทนที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เขาจึงเสนอประเด็นแนวทางการแก้ไขด้วยการให้ยึดหลักการที่ว่าฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการในฐานะฝ่ายบริหารมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและแปลงนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้สำเร็จ โดยการทำงานของข้าราชการนั้นเป็นแบบมืออาชีพที่เชี่ยวชาญ ยึดหลักคุณธรรม เป็นกลางทางการเมือง

เกี่ยวกับการบริหารหรือบังคับใช้กฎหมายมหาชนในรายละเอียดอย่างเป็นระบบนั้น Wilson เห็นว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังขาดแคลนองค์ความรู้ด้านนี้อย่างมากและเห็นว่า ในขณะที่นั้น (ปี 1887) ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการบริหาร (the science of administration) แยกศึกษาต่างหากจากศาสตร์ทางการเมือง (the science of politics) ซึ่งเกิดขึ้นมานานกว่า 2,200 ปีมาแล้ว เพื่อให้การบริหารสนองตอบต่อฝ่ายการเมืองเป็นไปได้ด้วยดี (Wilson, 1887: 197 - 222 พิมพ์ซ้ำใน Stillman II, 1996: 6 - 16)

1.6.5 ความมีภาระรับผิดชอบ (accountability) ของฝ่ายการเมืองและ ฝ่ายบริหารในประเทศกลุ่ม Westminster ตามความคิดในแนว Wilson

สำหรับในระบบประเทศกลุ่ม Westminster ที่ปกครองภายใต้ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาได้มีการควบคุมทางการเมืองในตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม กล่าวคือ ผู้บริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีภาระรับผิดชอบ (accountability)⁹ ต่อประชาชน อัน

⁹ ศัพท์บัญญัติสาขารัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานแปลคำว่า accountability ว่า ภาระรับผิดชอบนั้น มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “to computare หมายถึงการนับหรือการพิจารณาด้วยกัน (com = การรวมกัน putare = การนับหรือการพิจารณา) (ดู Behn , 2001: 6 - 7 อ้างใน ทศพร, 2546(ข): 85)

แนวคิดภาระรับผิดชอบเป็นผลมาจากวิวัฒนาการการปกครองของอังกฤษ แรกเริ่มตั้งแต่จากยุคของกษัตริย์ William I ซึ่งในปี ค.ศ. 1086 พระองค์ได้ออกราชโองการให้เจ้าหน้าที่ราชสำนักสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภทของอังกฤษเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บภาษีประชาชนในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจึงต้องนำทรัพย์สินของตนมาแสดงหรือยินยอมให้ถูกตรวจนับ (render a count) ในกาลต่อมาในช่วงปลายยุคศักดินา (feudalism) ประชาชนกลุ่มชนชั้นกลางกลับเป็นฝ่ายเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ต้องมีความผูกพันด้วยการกระทำที่สนองตอบต่อประชาชน เพราะได้เก็บเงินภาษีจากประชาชน เรียกว่า มีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่ออังกฤษวิวัฒนาการเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แนวคิดภาระรับผิดชอบที่ผู้ปกครองมีต่อประชาชน จึงสืบต่อมาด้วย (ทศพร, 2546 (ข): 84)

คำๆนี้จึงมีรากฐานและเป็นแนวคิดในแบบอังกฤษ (anglican concept) ประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก จึงไม่ได้กำหนดความหมายเช่นคำนี้มาก่อน (ทศพร, 2546 (ข): 85) พจนานุกรม The Dorsey Dictionary of American Government and Politics ได้ให้ความหมายของคำนี้ในความหมายที่หนึ่งว่า เป็นเรื่องที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องตอบคำถามต่อบุคคลผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปตามกฎหมาย หรือโครงสร้างสายบังคับบัญชาในองค์การเกี่ยวกับการกระทำของตนในสังคัมวงกว้างหรือภายในขอบเขตตำแหน่งงานของตน (อ้างในทศพร, 2546 (ข): 83)

จากที่กล่าวถึงรากศัพท์ ตลอดจนวิวัฒนาการของคำดังกล่าว และการกำหนดนิยามในพจนานุกรมของคำว่า accountability ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การจับความหมายของคำนี้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาที่รากศัพท์ เพราะความหมายที่ใช้จริงนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความหมายตามรากศัพท์ สำหรับความพยายามนิยามว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต้องตอบคำถามที่บุคคลหนึ่งจะต้องมีต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป นั้น ผู้วิจัยคิดว่า การต้องตอบคำถามเป็นเพียงอาการหนึ่งเท่านั้น ยังไม่กินความตรงใจกลางความหมาย จึงขอเสนอนิยามว่า accountability คือ สภาพที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบ ดังนั้นจึงแปลเป็นภาษาไทยว่า ภาระรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี คำว่า accountability กับคำว่า responsibility อาจสร้างความสับสนแก่คนไทยไม่น้อยกว่าบางชาติ responsibility ถูกแปลในภาษาไทยว่า ความรับผิดชอบ ผู้วิจัยใคร่ขอแปลง่ายๆ ว่าคือ งานหน้าที่ที่ทำ หรือให้เป็นทางการคือ “หน้าที่รับผิดชอบ” แก่นความหมายของ responsibility จึงเป็นเรื่องการกระทำของบุคคลผู้กระทำการ

หมายถึงการตัดสินใจและการกระทำใดๆของฝ่ายบริหาร(ฝ่ายปกครอง) ย่อมถือว่ามีลักษณะเป็น เรื่องของส่วนรวม ที่ต้องสามารถย้อนรอยกลับ (trace back) ไปยังประชาชนได้ อันสามารถพิจารณา ได้จากจุดเริ่มต้นที่ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารประเทศให้แก่ ผู้แทนราษฎรผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากนั้นรัฐสภาแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็น ผู้รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในกระทรวงตามสายการบังคับบัญชาของตนจึง เท่ากับว่าข้าราชการมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดรัฐมนตรีมีภาระรับผิดชอบต่อ คณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาและกระทั่งต่อประชาชน ตามลำดับในที่สุด ดังนั้น หากเกิดความผิดพลาด หรือความเสียหายร้ายแรงขึ้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการ ลาออกจากตำแหน่ง (ministerial responsibility) (คูทศพร, 2546 (ช): 99 - 100) (Hughes, 2003: 25 - 26)

ข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) จึงไม่ได้มีภาระ รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงแต่ผ่านฝ่ายการเมืองบทบาทพื้นฐานของข้าราชการประจำหรือฝ่าย บริหาร (ฝ่ายปกครอง) จึงมีอยู่สองด้าน กล่าวคือด้านหนึ่งให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการ พัฒนา การทบทวนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอีกด้านหนึ่ง จัดการทรัพยากรทางการ บริหารต่างๆ เพื่อดำเนินการตามนโยบาย ข้าราชการแต่ละคนจึงมีภาระรับผิดชอบทางเทคนิค (technical accountability) ผ่านทางสายบังคับบัญชาไปยังคณะรัฐมนตรี กระทั่งถึงประชาชนใน ท้ายที่สุด (Hughes, 2003: 25 - 26) ประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องวิตกต่อการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ ของข้าราชการ เพียงแต่สนใจแต่ด้านนโยบายเท่านั้น เพราะมีนักการเมืองเป็นผู้ตรวจสอบการ ทำงานของข้าราชการแทนประชาชนอยู่แล้ว (ทศพร, 2546 (ช): 98 - 99)

สถานะของข้าราชการตามแนวคิดการควบคุมทางการเมืองนี้จึงเป็นบุคคล ผู้ทำงานอย่างปิดทองหลังพระ และมีความเป็นกลางทางการเมืองในฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการจะ ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใด เพื่อจะได้รับใช้ทุกพรรคที่เข้ามาใช้อำนาจได้อย่างสุดความสามารถและ อย่างเท่าเทียมกันไม่ยึดถือความเป็นส่วนบุคคล (impersonality) ข้าราชการจะไม่เกี่ยวข้องกับการ ตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐมนตรี ในกรณีที่ข้าราชการให้คำแนะนำต่างๆ

นั่นเอง ไม่มีความหมายของการต้องอยู่ใต้อำนาจการถูกตรวจสอบจากผู้อื่น ตัวอย่างเช่น จะกล่าวว่ารัฐบาลมี “ภาระ รับผิดชอบ” ต่อประชาชนตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ส่วนการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการบางอย่างของรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียชื่อเสียง แม้ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ผูกพันกับรัฐสภาไว้ก็ตาม รัฐมนตรีจึง แสดง “ความรับผิดชอบ” โดยการลาออก โปรดดูเพิ่มเติม ความหมายและความแตกต่างระหว่าง accountability กับ responsibility ในหัวข้อหลักการ NPM ข้อที่ 13 ของ Hughes ในบทนี้หน้า 63-72

แก่รัฐมนตรีจะต้องรักษามารยาทไม่เปิดเผยตนแก่สาธารณะว่าตนเป็นผู้ให้คำแนะนำนั้น ขณะเดียวกันรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบเฉพาะตัวในการดำเนินการต่างๆ ต่อสาธารณะเอง การที่ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างสุดความสามารถ ไม่ยึดถือความเป็นส่วนบุคคลและด้วยความเที่ยงธรรม (objectivity) เช่นนี้ จึงกำหนดให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์บางอย่างเป็นการตอบแทน อาทิ ความมั่นคงในการจ้างงาน โดยไม่ต้องอยู่ตามวาระตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลตลอดจนการจ่ายเงินบำนาญให้ข้าราชการเมื่อเกษียณอายุ เป็นต้น (Hughes, 2003: 25 - 26)

1.6.6 แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor

ประเด็นสำคัญทางทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick Taylor มี 2 ประการคือ การสร้างมาตรฐานการทำงานซึ่งก็คือการค้นให้พบวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียวและการควบคุมอย่างละเอียดและครอบคลุมเพื่อรักษามาตรฐานการทำงานดังกล่าว (Kakar, 1970: 3 อ้างใน Hughes, 2003: 27)

ประเด็นรูปธรรมที่การจัดการแบบวิทยาศาสตร์มุ่งศึกษามี 3 ประเด็น ได้แก่ (Kanigel, 1997: 210 - 211 อ้างใน Hughes, 2003: 27)

1. การศึกษาเรื่องเวลาและการเคลื่อนไหวแบบต่างๆ (time and motion studies) เพื่อหามาตรฐานการทำงาน ซึ่งจะได้วิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว
2. ระบบการจูงใจด้วยการจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น ซึ่งใครที่ทำงานได้เกินกว่ามาตรฐาน ย่อมมีค่าจ้างสูงกว่าเกณฑ์ ส่วนใครที่ทำได้น้อยกว่ามาตรฐานย่อมได้ค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์
3. การเปลี่ยนแปลงองค์การเชิงการหน้าที่ เช่น การทำให้ฝ่ายจัดการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนการทำงานและจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ในการทำงาน

Taylor เองคิดว่าการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ที่คิดค้นเพื่อปรับปรุงการทำงานในโรงงาน สามารถนำมาใช้กับองค์การภาครัฐได้เช่นกัน เขาวิเคราะห์ว่า ในองค์การภาครัฐข้าราชการยังมีการทำงานไม่เต็มความสามารถ โดยเฉลี่ยข้าราชการทั่วไป มักทำงานแค่ประมาณหนึ่งในสามจนถึงครึ่งหนึ่งของงานที่ทำได้เต็มที่เท่านั้น (Fry, 1989: 68 อ้างใน Hughes, 2003: 30) ดังนั้น หากนำการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ไปใช้ จะช่วยส่งเสริมการทำงานของระบบราชการได้ แนวคิดของ Taylor จึงนับได้ว่าเท่ากับเป็นการสนับสนุนการจูงใจการแบบระบบราชการของ Weber ซึ่งตัว Weber เองก็ได้ให้การยอมรับต่อผลงานของ Taylor ด้วยความชื่นชม เพราะเห็นว่า

แนวคิดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียวและการควบคุมอย่างเป็นระบบ เป็นแนวคิดที่ยึดหลักความเป็นเหตุผล ทำให้วิธีการวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.6.7 สรุปภาพรวมของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

แม้รัฐประศาสนศาสตร์จะมีพัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีอีกหลายทฤษฎีภายหลังแนวคิด ทฤษฎีของ Wilson, Weber, Taylor ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้ว ทฤษฎีต่อๆ มา ก็ยังคงสืบต่อหรือวางอยู่บนรากฐานของแนวคิดของทั้งสามท่าน ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ที่มี Elton Mayo เป็นผู้บุกเบิกสำคัญแม้จะเคยถูกเข้าใจว่ามีความขัดแย้งกับแนวคิดของ Taylor แต่แนว ความคิดใหม่ ๆ ก็ชี้ว่า ต่างเป็นแนวคิดที่เสริมกันคือต่างมุ่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (เช่น Bozeman, 1970; Schachter, 1989 เป็นต้น) หลักการบริหารที่เจริญสูงสุดยุคโดย Gulick และ Urwick (1937) ก็ยังคงสอดคล้องกับกรอบใหญ่ คืออยู่ภายใต้การจ้องการแบบระบบราชการที่มีโครงสร้างลดหลั่นเป็นลำดับขั้นที่แข็งกระด้างตายตัว การมุ่งเน้นกระบวนการ และการมุ่งปฏิบัติงานให้เป็นไปตามคำสั่ง เหตุของปัญหาทั้งหมดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าส่วนสำคัญมาจากข้อจำกัดความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการจัดการและการบริหาร อันมีผลโยงไปสู่ความเข้าใจที่ คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งฝ่ายหลังมักถูกเรียกสับสนด้วยการใช้คำว่า “ฝ่ายบริหาร” แทนที่จะเรียกว่า “ฝ่ายจัดการ” ที่มีความหมาย ครอบคลุมกว่าอย่างไรก็ดี ในยุคที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมถูกสร้างขึ้น อันเป็นบริบทของการต่อต้านการทุจริตฉ้อฉลและการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ตลอดจนระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคมของยุคนั้น ตัวแบบนี้ก็สามารถแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติ ณ เวลา ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีตลอดจนได้ถูกนำไปใช้อย่างต่อเนื่องกระทั่งอาจจะเรียกได้ว่า เป็นยุคทองของรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงระหว่างค.ศ. 1920 – ต้นทศวรรษที่1970 ซึ่งเป็นสภาพที่พลวัตการเปลี่ยนแปลงยังไม่สูงนักเมื่อเทียบกับเหตุการณ์ช่วงหลังจากนั้น

1.6.8 การค้นพบข้อบกพร่องของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหาร รัฐกิจแบบดั้งเดิม

ปัญหาของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1970 และทศวรรษที่ 1980 โครงสร้างการบังคับบัญชา ลดหล่นเป็นลำดับขั้นไม่ได้แสดงว่าจะป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด องค์กรแบบระบบราชการอาจจะเหมาะกับแบบอุดมคติสำหรับการควบคุมในสภาพที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่าง ช้า ๆ แต่ไม่เหมาะกับการจัดการ นอกจากนี้การสร้างมาตรฐานในการทำงานมักทำลาย ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเช่นกันแนวคิดการรับผิดชอบตามตัวแบบการควบคุมทางการเมือง ยังเป็นแนวคิดที่มีปัญหามันยังไม่ได้ให้หลักประกันทำให้มันใจได้ (Hughes, 2003: 32)

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 การบริหารรัฐกิจในประเทศพัฒนาถูกวิจารณ์ เพิ่มขึ้น สรุปลที่สำคัญได้ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาความไม่สมเหตุผลของตัวแบบ การควบคุมทางการเมือง ประการที่สอง ปัญหาของวิธีคิดแบบหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว ประการที่สาม ความไม่เป็นสากลจริงและความขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยของทฤษฎีองค์กร แบบระบบราชการ ประการที่สี่ ปัญหาฐานคติสำคัญของระบบราชการที่ถือว่าข้าราชการมักยึดถือ ประโยชน์ส่วนรวมโดยปริยาย

1.6.8.1 ปัญหาความไม่สมเหตุผลของตัวแบบการควบคุมทางการเมือง

การใช้หลักตรรกวิทยาแบบเส้นตรงที่เป็นทางการ (the formal, linear logic) ของ Wilson ในการสร้างแบบจำลองการควบคุมทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาระบบที่ไม่ใช้ คุณธรรมโดยเสนอให้มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างนโยบายและการบริหาร หรือระหว่าง นักการเมืองและข้าราชการประจำนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนและ ถิ่นไหล เพราะตามจริงแล้วปรากฏว่า ฝ่ายบริหารเองก็ได้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนออก ระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก (Peters, 1989: 4) ถ้ากล่าววิพากษ์ อย่างถึงที่สุดคงต้องชี้ว่าแม้การใช้คำว่า การบริหารของ Wilson ก็เป็นการใช้คำที่ผิด เพราะที่จริงคือ การจัดการ โดยมีการบริหารเป็นเพียงกิจกรรมส่วนเล็วหนึ่ง การใช้คำผิดนี้เป็นเรื่องที่น่าใจได้ เพราะมีการใช้ที่ผิดมาก่อนหน้านั้นอยู่แล้ว ประเด็นที่ขอเสนอในที่นี้ก็คือ การใช้คำพื้นฐานที่ผิด เช่นนี้ เมื่อประกอบเป็นส่วนหนึ่งของข้ออ้าง (premise) ย่อมทำให้ถึงแม้ ข้อสรุปเหตุผลจะสอดคล้อง

ก็ตาม ข้อสรุปก็ยังไม่ตรงกับความเป็นจริงอยู่ดี การคิดภายใต้กรอบการบริหารที่หมายถึงการปฏิบัติตามคำสั่งทำให้เกิดความเข้าใจว่า ฝ่ายบริหาร (-ใช้คำนี้ตามที่ใช้กันอยู่ก่อนหรือ โดยอนุโลม มิฉะนั้นจะไม่มีตัวสื่อเป็นฐานแก่การวิจารณ์) เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไม่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย จึงนำไปสู่ด้านลบของการควบคุมที่เน้นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความผิดพลาดเสียหาย หรือการผิกระเบียบที่กำหนดไว้ หรือนัยหนึ่งเป็นการจับประเด็นผิดว่าการหลีกเลี่ยงความผิดพลาดมีความหมายเท่ากับการบรรลุผลสำเร็จต่างๆ ได้ (Avoiding errors is the same as achieving anything) อย่างไรก็ตามหากเข้าใจว่าที่จริง การทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐบรรลุผลสำเร็จก็คือการจัดการแล้วลักษณะความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมทางการเมืองย่อมเปลี่ยนไป แทนที่การเน้นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาดจะเปลี่ยนมาเป็นความเข้าใจเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อผลของงานอย่างซับซ้อนมากขึ้น ฝ่ายบริหาร (-ใช้โดยอนุโลม) มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายซึ่งโดยพื้นฐานเป็นงานการเมืองลักษณะหนึ่งและฝ่ายการเมืองก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการ ซึ่งหากกล่าวเน้นขยายเฉพาะจากแง่มุมของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำแล้ว หลักสำคัญก็คือการมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการ มิใช่แค่คอยรับฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อย่างเต็มที่ภายใต้แนวคิดการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) การใช้มาตรการเชิงบวกเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจ เป็นต้น เพื่อให้เกิดผลบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง (ทศพร, 2546 (ช): 98 - 103)

1.6.8.2 ปัญหาของวิธีคิดแบบหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว

วิธีคิดแบบหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียวดำรงอยู่ภายใต้กรอบความเข้าใจที่จำกัดเฉพาะความหมายของการบริหาร อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดต่างๆ ในการทำงานตลอดจนการหามาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสาระสำคัญที่สุดของมันคือการเน้นที่ตัวกระบวนการวิธี (procedure) ยิ่งกว่าการให้ความสำคัญที่ผลลัพธ์ ซึ่งต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือการเพิ่งเล็งวิเคราะห์ปัญหาเป็นกรณีๆ โดยสรุปในโลกความเป็นจริง หากได้มีวิธีคิดแบบหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว แต่มีคำตอบที่เป็นไปได้ อย่างหลากหลายวิธี (Behn,1998: 140 อ้างใน Hughes, 2003: 33)

แนวคิดการจัดการภาครัฐมีฐานคติในการดำเนินการให้บรรลุผล ไม่ได้มีวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียวบทบาทของผู้จัดการจึงมิใช่แค่การทำงานตามคำสั่ง หากจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน โดยหาวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมต่าง ๆ เพื่อให้งานสำเร็จ (Hughes, 2003: 33 - 34)

1.6.8.3 ความไม่เป็นสากลจริงและความขัดแย้งกับระบบประชาธิปไตย ของทฤษฎีองค์การแบบระบบราชการ

องค์การแบบระบบราชการที่เคยถูกเชื่อว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดในโลกก็ไม่ใช่จริง เพราะสภาพที่เห็นกลับเป็นความเฉื่อยเนือย ขาดความริเริ่มแบบการประกอบการ (lack of enterprise) ท่าช้า การผลิตผลงานที่มีคุณภาพธรรมดาๆ และไร้ประสิทธิภาพ จนเรียกว่าองค์การแบบระบบราชการในปัจจุบันเป็นคำไวพจน์เดียวกับคำว่าไร้ประสิทธิภาพ (Behn, 1998: 140 อ้างใน Hughes, 2003: 34) อาจสรุปประเด็นปัญหาสำคัญขององค์การแบบระบบราชการ ได้ 2 ประการ คือ ความขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย และตัวมันไม่ได้เป็นรูปแบบขององค์การที่มีประสิทธิภาพอีกต่อไปแล้ว (Hughes, 2003: 34)

เกี่ยวกับประเด็นประชาธิปไตย ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าตัว Weber เองคิดว่าองค์การแบบระบบราชการขัดแย้งกับระบบประชาธิปไตยหรือไม่ แต่หากพิจารณาความคิดเกี่ยวกับความลับของข้าราชการในการปฏิบัติงานซึ่งถือเป็นสิ่งประดิดประดอยเฉพาะขององค์การแบบระบบราชการแล้วจะพบว่าองค์การแบบระบบราชการแสวงหาการเพิ่มอำนาจของผู้ครอบครองข้อมูลทางวิชาชีพด้วยการเก็บความรู้และเจตนาต่างๆ ไว้ให้เป็นความลับ สภาพที่ว่านี้ยังคงดำรงอยู่กระทั่งปัจจุบัน และทำให้เกิดปัญหาด้านการระับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายการเมืองและประชาชน (Hughes, 2003: 34 - 35)

ปัญหาการไร้ประสิทธิภาพขององค์การแบบระบบราชการก็เป็นสิ่งที่ Weber ไม่ได้คาดหมายมาก่อน มีการตีความหลักการของเขาไปอย่างสุดขั้ว โดยเฉพาะในเรื่องระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งถูกทำให้มีความเป็นผู้นำน้อยกว่า แต่กลับมีความกระด้างและเป็นทางการมากกว่าที่เขาว่าไว้มาก ผลก็คือการไม่มีประสิทธิภาพจริง ดังเห็นได้จากในเรื่องการจัดสายบังคับบัญชาแบบลดหลั่นเป็นลำดับชั้นทำให้ระบบงานมีขั้นตอนที่ยาว ใช้คนมาก และทำให้เกิดความล่าช้าการจ้างงานตลอดชีวิตซึ่งหมายถึง ไม่มีการไล่ข้าราชการออกจากงานแม้ว่าจะทำงาน

อย่างด้อยความสามารถก็ตาม ทำให้คนเฉื่อย การให้บำเหน็จบำนาญที่สร้างความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณอายุแก่ข้าราชการเป็นการส่งผลในทางลบ ทำให้ข้าราชการทำงานแบบแคร่รอวันเกษียณ ไม่ต้องดิ้นรนพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะรู้ว่าถึงอย่างไรอนาคตย่อมมีความแน่นอน ไม่มีทางถูกไล่ออกหากไม่ได้ทำผิดกฎระเบียบการเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสทำให้คนไม่เก่งแต่ทำงานมานานมีตำแหน่งเงินเดือนสูงแต่คนเก่งที่อายุน้อยทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพ เกิดภาวะรู้สึกคับข้องใจ นำไปสู่การลาออกจากระบบไปก่อนที่จะรองจนกว่าจะถึงวันที่จะได้ขึ้นสู่ตำแหน่งระดับสูง ระบบการสรรหาคนเข้ารับราชการที่รับจากคนที่จบจากสถาบันการศึกษา โดยบรรจุเข้าทำงานเริ่มจากระดับล่างนับว่าเป็นการตัดโอกาสการเปิดรับผู้มีประสบการณ์ความสามารถมากที่มีความพร้อมเข้ามาทำงานในระดับบริหาร โดยไม่ต้องรอได้แต่เริ่มแรกทั้งหมดนี้ที่กล่าวมานี้ล้วนแต่สวนทางกับสิ่งที่ Weber หวังไว้ทั้งสิ้น (Hughes, 2003: 35 - 36)

ในเรื่องหลักความเป็นกลางทางการเมืองก็เช่นกัน ปรากฏว่ามีการบิดเบือน ไปสู่การขาดการรับผิดชอบต่อนักการเมือง ส่วนหลักที่ว่าข้าราชการเป็นอาชีพที่ทรงเกียรติ ปรากฏว่าในปัจจุบันในประเทศส่วนใหญ่กระแสสังคมได้ลดความนิยมยกย่องอาชีพข้าราชการ ดังเห็นได้จากผลการเลือกตั้งมักนำไปสู่นโยบายการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของระบบราชการลง (Hughes, 2003: 36)

ทฤษฎีพฤติกรรมองค์กรทฤษฎีใหม่ ๆ ซึ่งว่า เมื่อเทียบกับรูปแบบการจัดองค์กรแบบยึดหยุ่นกว่าแล้วไม่ว่าจะมองจากแง่ไหน องค์กรแบบระบบราชการถือได้ว่าขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล โครงสร้างสายการบังคับบัญชาแบบลดหลั่นเป็นลำดับชั้นชนิดที่แข็งกระด้างทำให้สิ้นเปลืองต้นทุนค่าใช้จ่ายและเสียผลประโยชน์ อีกทั้งยังทำลายความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นอกจากนี้องค์กรมิได้มีแต่โครงสร้างทางการแต่ความจริงมีเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการซึ่งอยู่ควบคู่กับโครงสร้างองค์กรแบบทางการ โดยตัวมันอาจสอดคล้องหรือไม่กับโครงสร้างทางการที่เป็นอยู่ก็ได้ (Bozeman and Straussman, 1990: 139)

ปัจจัยพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลก็มีความสำคัญ พฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลที่มุ่งความก้าวหน้าของตัวเองมักลดทอนประสิทธิภาพขององค์กรโดยรวม อยู่เสมอ เพราะบ่อยครั้งที่ปัจเจกชนจะใช้พลังงานและเวลาของเขาทำเพื่อประโยชน์ตนเองมากกว่าเพื่อสนองตอบต่ออุดมการณ์ของงาน อาจแยกแยะลักษณะพื้นฐานของผลประโยชน์ของปัจเจกชนนำไปสู่รูปแบบปัญหาต่างๆ ตามมาดังนี้

1. เกิดความจงรักภักดีต่อองค์การในลักษณะที่ขัดกับผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือการให้ความเคารพต่อฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง
2. เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานซึ่งไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวมตามที่ควรจะเป็น
3. มีการใช้อุบายและการขยายอาณาจักรระบบราชการอย่างแพร่หลาย

สรุปก็คือ ข้าราชการในฐานะปัจเจกชนไม่จำเป็นต้องยึดถือหลักความไม่เป็นส่วนบุคคลตามตัวแบบของ Weber โดยปริยายแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยทัศนคติของปัจเจกบุคคลข้าราชการคนนั่นเอง ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ขาดหายไปในทฤษฎีของ Weber

ความรู้จากทฤษฎีองค์การยังทำให้ทราบว่าสิ่งที่ปรากฏจริงๆ ในการยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดขององค์การแบบระบบราชการกลับให้ผลแตกต่างไปจากที่สิ่งๆ หนึ่งที่รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย/เหตุผลวาดหวังไว้ การยึดกฎระเบียบในการทำงานอย่างเคร่งครัดทำให้เกิดการค้ำเนินถึงกระบวนการมากเสียยิ่งกว่าการค้ำเนินถึงผลลัพธ์ ทั้งที่แต่เดิมกฎระเบียบมีขึ้นเพื่อเป็นวิธีการบรรลุเป้าหมายแต่ต่อมาตัวกฎระเบียบกลับกลายเป็นตัวเป้าหมายเสียเอง (Merton, 1968; 260 อ้างใน Hughes, 2003: 36 - 37)

การยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดยังเท่ากับเป็นการเน้นความเหมือนกันในองค์การทำให้จำกัดความคิดนอกกรอบหรือความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ทำให้ผลิตภาพการทำงานต่ำ (Crozier, 1964; Caiden, 1981) โดยภาพรวม อาจจะกล่าวได้ว่า กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด โครงสร้างบังคับบัญชาตามลำดับชั้นแบบรวมอำนาจเหมาะกับสภาพงานประจำในเชิงบริหารหรืองานควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่มันไม่สอดคล้องกับงานแบบการจัดการที่ต้องอาศัยความเร็ว ความคล่องตัวและการค้ำเนินถึงผลลัพธ์ (Hughes, 2003: 38) ดังนั้น การสรุปว่าในการดำเนินการภาครัฐทุกอย่าง ต้องใช้การจัดองค์การแบบระบบราชการเท่านั้นจึงเป็นการสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะงานภาครัฐมิได้มีแค่การบริหารอย่างเดียว หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง แนวคิดการจัดการภาครัฐยังเห็นว่ารัฐที่ใช้องค์การแบบระบบราชการหรือรูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย/เหตุผลยังคงมีความจำเป็นเพียงแต่จะต้องมีการยกเลิกหลักการรายละเอียดเป็นอันมากของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

1.6.8.4 ปัญหาฐานคติสำคัญของระบบราชการที่ถือว่าข้าราชการมัก ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมโดยปริยาย

ขณะที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/บริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมีฐานคติว่าข้าราชการเป็นผู้ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) กลับมีฐานคติที่ต่างออกไปโดยมองว่า ข้าราชการก็เช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลที่มีเหตุผลคือจะยึดผลประโยชน์ตัวเองสูงสุด ดังนั้น หากจะทำให้ข้าราชการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จะต้องเริ่มต้นจากฐานคติ ที่ถูกต้องเสียก่อน

Ostrom ผู้บุกเบิกนำแนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการแก้ปัญหาการจัดการภาครัฐเห็นว่า องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ไม่ได้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพอย่างที่ Weber ว่าไว้ แต่กลับเป็นตัวปัญหาสำคัญเพราะข้าราชการมีพฤติกรรมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเอง ดังนั้น จึงไม่ควรให้รัฐมีบทบาทมากเกินไป หรือจะมีบทบาทก็ต้องถูกควบคุมจำกัดด้วยการวางเงื่อนไขให้มีการแข่งขัน เป็นต้น Ostrom เห็นว่า ควรให้ระบบตลาดเข้ามาทำหน้าที่บริการสาธารณะมากขึ้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในหัวข้อรากฐานทฤษฎีการจัดการภาครัฐ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในหัวข้อรากฐานทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1.7 หลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมมาก (Metcalfe, 1998: 1) เป็นคำที่ใช้อย่างหลวมๆ เช่นเดียวกับคำส่วนใหญ่ทางการบริหาร (Hood, 1991: 3) อย่างไรก็ตาม Hood อธิบายลักษณะสำคัญของ NPM เป็น 7 ประการดังนี้

1. เน้นการจัดการแบบมืออาชีพที่ปฏิบัติอย่างกระตือรือร้นจริงๆ (Hands-on professional management in the public sector) ผู้จัดการภาครัฐได้รับมอบอำนาจที่ทำให้มีอิสระคล่องตัว สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานการมอบอำนาจนี้ทำให้ผู้จัดการมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน ลักษณะอำนาจจึงไม่แตกขาน (diffused) แบบหาเจ้าภาพไม่ได้อย่างการทำงานแบบดั้งเดิม

2. การกำหนดมาตรฐานและมาตรการการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) โดยการกำหนดเป้าหมายต่างๆ (goals) เป้าต่างๆ (targets) ตัวชี้วัดความสำเร็จต่างๆ ซึ่งมักเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับงานบริการ ตัวชี้วัดความสำเร็จเป็นการวัดที่เน้นปัจจัยส่งออกตามหลักข้อถัดไป (ข้อ 3)

อนึ่ง เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายต่างๆ (goals) นั้น Wilson ชี้ว่า การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมักกำหนดเป้าหมายอย่างกว้างๆ (Wilson, 1989: 25 - 26 อ้างใน Yamamoto, 2003: 5)

3. การให้ความสำคัญอย่างมากกับการควบคุมด้านปัจจัยส่งออกต่างๆ (Greater emphasis on output controls) การจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลถูกเชื่อมโยงเข้ากับการปฏิบัติงานที่วัดได้ ซึ่งการทำงานตามหลัก NPM ข้อนี้อีกมีลักษณะรับผิดชอบที่เรียกว่า ภาระรับผิดชอบด้านผลลัพธ์ (accountability for results) จึงแตกต่างจากตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมด้านปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ (inputs and processes) ซึ่งถือว่าวัดได้ง่ายกว่า และมีฐานความคิดมาจากแนวคิดการควบคุมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ที่ยังมุ่งประเด็นการรับผิดชอบด้านกระบวนการ (accountability for processes) (Yamamoto, 2003: 5)

4. การเปลี่ยนแปลงไปสู่การแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานในงานสาธารณะที่ต่างกัน (Shift to disaggregation of units in the public sector) หมายถึง ลักษณะการแบ่งหน่วยงานใหญ่หน่วยงานเดียวแต่เดิมออกเป็นหน่วยย่อย โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยให้อิสระความคล่องตัวแก่หน่วยงานหลังเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าใกล้ชิดกับผู้รับบริการ จึงต้องให้มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างฉับไว

สำหรับประเด็นนี้ Pollitt ได้สรุปในการใช้คำว่า หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยอธิบายว่ามีการกระจายความรับผิดชอบของหน่วยงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (purchaser) ออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้

บริการสาธารณะ (provider)¹⁰ (Pollitt, 1995: 134)

5. การเปลี่ยนแปลงไปสู่การแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Shift to greater competition in (the) public sector) กล่าวคือ NPM มุ่งปฏิรูปการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะ เพราะถือว่าจะทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพ (ใช้ต้นทุนสูงได้คุณภาพต่ำ) ดังนั้นจึงเสนอให้มีการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (provider) ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาทำสัญญากับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ การเปิดให้มีการแข่งขันดังกล่าวจะทำให้เกิดการประหยัดการใช้ทรัพยากร และมีการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ทำให้ประชาชนในฐานะลูกค้าหรือผู้ใช้บริการสาธารณะมีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นว่าพอใจหรือไม่พอใจในบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ (voice) (Yamamoto, 2003: 6)

อนึ่ง แนวคิดการแข่งขันดังกล่าวยังครอบคลุมการประยุกต์ใช้ในกรณีการจัดการทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย เช่น การจ้างพนักงานตามสัญญาจ้าง (Yamamoto, 2003: 5)

6. การเน้นการเลียนแบบลักษณะวิธีการจัดการของภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) โดยเห็นว่าเครื่องมือการจัดการภาคเอกชนที่ถูกพิสูจน์ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีนั้น ภาครัฐสามารถยืมมาใช้ได้

7. การเน้นการสร้างวินัย ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) กล่าวคือ เน้นการลดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยในการทำงาน ต่อต้านข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน พยายามใช้ทรัพยากรแต่น้อยแต่ได้ผลงานมาก

Yamamoto เห็นว่า หลักการ NPM 7 ข้อที่ Hood สรุปยังไม่ชัด แต่เป็นลักษณะข้ออ้างเบื้องต้น (premise) มากกว่า ในทัศนะของ Yamamoto เห็นว่า อาจประมวลหลักการพื้นฐาน

¹⁰ การแบ่งแยกหน่วยงานออกจากกันในที่นี้ มีคำภาษาอังกฤษ 3 คำที่ขออธิบายเพิ่มเติมคือคำว่า purchaser, provider, producer การเข้าใจคำดังกล่าวต้องเข้าใจควบคู่กับวิธีคิดตามหลักการในระบบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น รัฐบาล (เช่น รัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในทำนองนี้แล้วแต่กรณี) ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจจัดซื้อแทนประชาชนหรือเป็นผู้ซื้อ จึงใช้คำว่า purchaser ส่วนหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะให้แก่ผู้จัดซื้อหรือส่งมอบ (deliver) บริการสาธารณะให้ เรียกว่า provider อย่างไรก็ดี มีบางกรณีที่ provider อาจไม่ได้เป็นผู้ผลิตหรือจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง แต่ได้ให้อีกหน่วยงานดำเนินการแทนอีกต่อหนึ่ง ก็เรียกหน่วยงานหลังนี้ว่า producer หลัก NPM ตามทัศนะของ Hood เน้นให้มีการแบ่งแยกระหว่าง purchaser กับ provider และแยกระหว่าง provider กับ producer

ที่สุดของ NPM ที่ทำให้ NPM แตกต่างจากหลักการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิงก็คือ การมองผู้รับบริการสาธารณะจากประชาชนเป็น “ลูกค้า” (customer) หรือหลักการมองประชาชนเป็นลูกค้า (the principle of customer-orientation) หรือที่ Pollitt (1995: 134) เรียกว่า การตอบสนองต่อลูกค้า (customer responsiveness) นั่นก็คือ แทนที่จะมองว่าประชาชนเป็นผู้มารับบริการจากรัฐอย่างเป็นทางการ รัฐบาลเป็นผู้นึกคิดหรือกำหนดตามลำพังฝ่ายเดียวว่าจะให้บริการประชาชนอย่างไร ประชาชนมีทางเลือกที่จำกัด เปลี่ยนมาเป็นมุมมองใหม่ที่ ประชาชนมีฐานะเสมือนเป็นลูกค้าในระบบตลาด จึงมีสิทธิในการเลือกรับบริการต่างๆ ที่เห็นว่าดีที่สุดสำหรับตนได้ หลักการมองประชาชนเป็นลูกค้านี้ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะ กำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการต่างๆ (standards of quality) ตลอดจนจะต้องคิดและตอบสนองต่อสิ่งที่ประชาชนในฐานะลูกค้าเห็นว่าความสำคัญ

OECD ได้สรุปหนทางที่ภาครัฐส่วนใหญ่เลือกใช้ในการปรับปรุงการเพิ่มผลงานและการส่งมอบบริการสินค้าและบริการ เป็น 2 ทางกว้างๆ ทางแรกคือ การพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการภาครัฐในกรอบของการปรับปรุงภายในองค์กรอีกทางหนึ่งคือ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (OECD, 1991: 11) ทางที่สองนี้ตามทัศนะของ Hood เห็นว่า คือหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเอง โดยเขาได้จำแนกการอธิบายหลักการ NPM เป็น 7 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น

Holmes และ Shand ซึ่งเคยมีประสบการณ์นับสิบปีในการทำงานเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่ธนาคารโลกและต่อมาที่ OECD ได้สรุปหลักการ NPM ในมุมมองของผู้ปฏิบัติเองโดยตรง โดยเห็นว่า NPM เป็นพาราไดม์ใหม่ด้านการจัดการ โดยเขาใช้คำว่า “แนวทางการจัดการที่ดี” (a good managerial approach) สรุปได้ 8 ประการ ดังนี้ (Holmes and Shand, 1995: 555)

1. การมุ่งผลลัพธ์หรือยุทธศาสตร์
2. การแทนที่โครงสร้างองค์กรแบบลดหลั่นเป็นลำดับชั้นที่มีการรวมศูนย์สูงด้วยสภาพแวดล้อมใหม่ที่มีการจัดการแบบกระจายอำนาจ เพราะการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะมีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการทำให้ทราบสารสนเทศต่างๆ ที่สำคัญที่จำเป็นเกี่ยวกับผู้รับ บริการ การกระจายอำนาจจึงทำให้หน่วยที่รับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะโดย ตรงสามารถตัดสินใจในการจัดการได้อย่างรวดเร็ว

3. การคล่องตัวในการสำรวจทางเลือกต่างๆ ในการให้ (provide) บริการ สาธารณะที่จะได้ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่มีประสิทธิผล และลดต้นทุนได้มากกว่า

4. การให้ความใส่ใจความสอดคล้องเหมาะสมระหว่างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในฐานะเป็นกุญแจนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมทั้งการปฏิบัติงานตกลงกันในรูปสัญญา (contract) ด้วย

5. การสร้างสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันในการทำงานทั้งภายในองค์กรภาครัฐด้วยกัน และระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรเอกชนที่เข้ามารับงานบริการสาธารณะ

6. การสร้างความแข็งแกร่งด้านสมรรถนะทางยุทธศาสตร์ให้แก่รัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดหรือชี้นำทิศทาง เพื่อตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงภายนอก และผลประโยชน์ที่หลากหลายได้อย่างฉับไว ยืดหยุ่นและมีต้นทุนที่ต่ำที่สุด

7. การมีภาระรับผิดชอบและความโปร่งใสมากขึ้นในเรื่องการบรรลุผลลัพธ์

8. การให้งบประมาณและระบบการจัดการที่รองรับและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายข้างต้น

Pollitt พยายามรวบรวมมุมมองที่แตกต่างกัน เพื่อหาข้อสรุปว่าหลักการ NPM เป็นอย่างไร เขาพบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะเห็นประเด็นสำคัญตรงกัน สรุปได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การเปลี่ยนระบบการจัดการจากการเน้นปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ มาเป็นปัจจัยส่งออกและผลลัพธ์

2. การให้ความสำคัญแก่การวัดมากขึ้น โดยการสร้างตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน (performance indicators) และการกำหนดมาตรฐานการทำงานต่างๆ

3. ความนิยมในรูปแบบการจัดองค์กรแนวราบที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ และให้อำนาจอิสระมากกว่านิยมใช้องค์กรแบบระบบราชการขนาดใหญ่ที่มีสายบังคับบัญชา ลดหลั่นเป็นลำดับชั้นที่ปฏิบัติงานแบบได้หลายๆวัตถุประสงค์ (multi-purpose)

4. การใช้ความสัมพันธ์ในการทำงานในรูปของสัญญาหรือที่เลียนแบบ ลักษณะสัญญา (contract or contract-like relationships) แทนที่ความสัมพันธ์ตามแบบสายการบังคับบัญชาแบบลดหลั่นเป็นลำดับชั้น

5. ความนิยมใช้กลไกตลาด หรือที่เลียนแบบกลไกตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะ อาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน(contracting out) การพัฒนาตลาดภายใน เป็นต้น

6. การลบล้างพรมแดนที่ชัดเจนระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ องค์การภาคเอกชนได้เข้ามาให้บริการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน องค์การภาครัฐก็รับวิธีการจัดองค์การและการจัดการแบบของเอกชนมากขึ้นเช่นกัน

7. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมจากเดิมที่เน้นว่าบริการของภาครัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนเหมือนกันหมด รัฐยึดหลักความเป็นธรรม เป็นการเน้นค่านิยมประสิทธิภาพและหลักปัจเจกชนนิยม (individualism) ซึ่งหมายถึงไม่ได้มองประชาชนแบบมวลรวม แต่มองประชาชนในฐานะเป็นคนแต่ละคนซึ่งมีความคิด ความต้องการที่แตกต่างกัน

Ferlie และคณะ ได้สำรวจแนวคิด NPM และแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ (Ferlie et. al., 1996 อ้างใน ทศพร, 2546 (ช): 34 - 35)

1. การผลักดันในเรื่องปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) แนวทางนี้ได้รับอิทธิพลหรือเลียนแบบการจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพสูงของธุรกิจเอกชน

2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) แนวทางนี้ได้อิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งมุ่งให้กลไกตลาดแทนที่รัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังนั้นจึงวิเคราะห์ว่าอะไรคือภารกิจหลักของรัฐซึ่งรัฐหลีกเลี่ยงไม่ได้และอะไรคือภารกิจรองของรัฐซึ่งรัฐสามารถมอบหรือกระจายอำนาจให้องค์การอื่นรับผิดชอบแทนแนวคิดนี้ให้ความสำคัญแก่ตลาดในรูปแบบต่างๆ เช่น การทดสอบตลาด (market testing) การเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกองค์การผู้รับผิดชอบตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (purchaser) ออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (provider) การใช้ระบบการสัญญาข้อตกลง (contractualism)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) ซึ่งเกี่ยวกับแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่เน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทย ในฐานะผู้ปฏิบัติงานได้สรุปคุณลักษณะสำคัญของ NPM เป็น 5 ประการ ได้แก่ (ทิพาวดี , 2542)

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการจัดการ
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตนเองว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป ภารกิจใดสมควรปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

Gruening สรุปลักษณะหลักการของ NPM แต่ละประเด็นเป็นวลีหรือคำหลักอย่างสั้น ๆ โดยรวบรวมทั้งหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันก็นำเสนอหลักการซึ่งยังเป็นที่ถกเถียงกันไว้ด้วย โดยทำเป็นรูปตาราง (Gruening, 2001: 2) ความคิดในการรวบรวมเช่นนี้ของ Gruening ผู้วิจัยคิดว่ามีความน่าสนใจมาก อย่างไรก็ตาม เพื่อความสอดคล้องในการนำเสนอในที่นี้ ผู้วิจัยขออ้างอิงโดยไม่ใช้รูปตาราง แต่แยกเป็นข้อๆ แทน

หลักการ NPM ที่เป็นที่ยอมรับของผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่ Gruening แยกเป็น 20 ข้อ ได้แก่ (Gruening, 2001: 2)

1. การตัดงบประมาณ
2. การใช้คู่มือใช้สิทธิแทนเงิน (vouchers)
3. การรับผิดชอบต่อผลงาน
4. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance auditing)
5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
6. การเน้นลูกค้า (บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว,การจัดการเป็นเฉพาะราย)
7. การกระจายอำนาจ

8. การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์
9. การแยกหน่วยที่ทำหน้าที่การจัดหาออกจากหน่วยที่ทำหน้าที่การผลิต
(separation of provision and production)
10. การแข่งขัน
11. การวัดผลการปฏิบัติงาน
12. การจัดการแบบมุ่งการเปลี่ยนแปลง
13. การจ้างเหมางานเอกชน (contracting out)
14. การให้อิสระในการจัดการ(เน้นเพื่อความคล่องตัว)
15. การปรับปรุงการบัญชี
16. การจัดการบุคคล (เน้นด้านแรงจูงใจ)
17. การเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ (user charges)
18. การแบ่งแยกระหว่างการเมืองและการบริหาร¹¹
19. การปรับปรุงการจัดการทางการเงิน
20. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น

การสรุปหลักการ NPM ในส่วนที่ Gruening เห็นว่า เป็นที่ยอมรับทั่วไปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ในข้อการใช้คู่มือใช้สิทธิแทนเงิน (vouchers) น่าจะเป็นเรื่องของรายละเอียดเทคนิควิธีการมากกว่าในส่วนของหลักการ แม้ว่าจะเป็นเทคนิควิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับมากก็ตาม นอกจากนี้ การแยกแยะเป็นคำหลักหลายคำ อาจทำให้ไม่เห็นลักษณะภาพรวมที่เชื่อมโยงกันเชิงเหตุผล เช่น ในข้อการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ (user charges) เป็นต้น¹² สำหรับหลักการที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่หรือเป็นที่ยอมรับแค่นักวิชาการบางส่วน

¹¹ ประเด็นการแบ่งแยกระหว่างการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงมานาน นับแต่บทความเรื่อง “The Study of Administration” ของ Woodrow Wilson ในปี ค.ศ.1887

¹² ถ้ากล่าวในเชิงเทคนิควิธีการที่เป็นทางเลือกในการส่งมอบบริการสาธารณะที่แตกต่างจากแนวเดิม Osborne และ Gaebler ได้รวบรวมที่มีการใช้ในสหรัฐทั้งหมดไว้ถึง 36 วิธีด้วยกัน (ดู Osborne and Gaebler, 1992: Appendix A

Gruening รวบรวมได้ทั้งสิ้น 6 ข้อ (খনับเรียงลำดับต่อเนื่องเป็นข้อ 21-26) ได้แก่ (Gruening, 2001:2)

21. การจำกัดการใช้จ่ายตามงบประมาณและกฎหมาย
22. การใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจ
23. การวิเคราะห์นโยบายและการประเมินผล
24. การปรับปรุงกฎระเบียบ
25. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้เล็กลงและสอดคล้องกับหลักเหตุผล
26. การสร้างประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมือง

การที่ Gruening รวบรวมประเด็นหลักการ NPM ในส่วนที่ยังไม่มีความคิดเป็นเอกฉันท์ไว้ด้วยนั้น นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะอาจพิจารณาได้ว่าหลักการ NPM ก็เช่นเดียวกับความคิดทางสังคมสำคัญอีกหลายความคิด ที่ยังคงเป็นความคิดที่เปิดกว้างแก่การค้นหาข้อสรุปอยู่ ผู้วิจัยจะได้อภิปรายประเด็นนี้ในหัวข้อรากฐานทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อไป

แม้นักวิชาการจะกล่าวถึงหลักการ NPM อย่างหลากหลาย แต่ Hughes ก็เห็นว่า นี่ไม่ได้หมายความว่า NPM มีหลักการที่ไม่ชัดเจนก็หาไม่ Hughes เห็นว่า ณ ปัจจุบัน สามารถสรุปหลักการ NPM ได้ชัดเจนเป็น 13 ข้อ ซึ่งเขาได้อธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้ (Hughes, 2003: 54 - 60)

1. ใช้แนวทางการจัดการเชิงกลยุทธ์

การบริหารราชการแผ่นดินตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นการพัฒนาวิธีการที่ดีกว่าที่ผ่านมาในการวางแผนระยะยาวและยึดหลักการจัดการเชิงกลยุทธ์อันได้แก่ การกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การภาครัฐต่างๆ ตลอดจนการปรับตัวขององค์การกับสภาพแวดล้อมต่างๆ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม ในสภาพแวดล้อมดังกล่าว การจัดการเชิงกลยุทธ์ทำให้การใช้จ่ายทรัพยากรมีประสิทธิภาพกว่าเดิม เพราะมีการผูกโยงระหว่างผลของงานที่เกิดขึ้นกับงบประมาณแบบโครงการ เมื่อรัฐบาลทราบกลยุทธ์ของหน่วยงานราชการ ทำให้สามารถพิจารณาประเมินตัดสินใจว่าหน่วยงานใดสมควรได้รับการอนุมัติโครงการใดหรือไม่

2. เน้นการจัดการ ไม่ใช่การบริหาร

ตามที่ได้กล่าวก่อนหน้านี้แล้วว่า การจัดการต่างจากการบริหาร การจัดการภาครัฐในปัจจุบันเรียกร้องให้มีการจัดการแบบมีอาชีพ ในขณะที่การบริหารไม่ได้เคยเรียกร้องเช่นนั้น รัฐบาลในยุคปัจจุบันต้องการทราบว่าหน่วยงานราชการทำงานอะไรอยู่ จะทำงานให้ดียิ่งขึ้นได้อย่างไร ใครเป็นเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบต่อผลงานการใช้คำว่า ผู้จัดการ (manager)¹³ แทนคำว่าผู้บริหาร (administrator) ในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับบทบาทที่เปลี่ยนไปในเรื่องนโยบาย แทนที่จะมองแบบเดิมที่ฝ่ายบริหารจะไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเลย บทบาทผู้จัดการภาครัฐกลับมีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับประเด็นทางนโยบาย หรือมีส่วนสัมพันธ์กับการเมือง ผู้จัดการภาครัฐจึงมีความรับผิดชอบต่อผลงาน และมีความรับผิดชอบในทางส่วนตัวมากขึ้น โดยอาจหลุดจากตำแหน่งหากทำงานผิดพลาด

ผู้นำทางการเมืองจะเลือกคนที่จะได้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการ โดยพิจารณาจากประวัติการทำงานที่สามารถทำงานบรรลุเป้าหมาย คนที่มีผลงานโดดเด่นอย่างสูงจะได้แต่งตั้งเป็นปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ การแต่งตั้งผู้จัดการระดับสูงแบบ NPM จะใช้ระบบลงนามข้อตกลงการปฏิบัติงานระยะสั้น ซึ่งระบุผลงานที่จะต้องทำให้บรรลุ ทั้งนี้ในการแต่งตั้งระดับผู้จัดการระดับสูงมีการเปลี่ยนแปลงความคิด ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่อยู่ในสายงานทางเทคนิควิชาชีพในองค์กรนั้น เช่น ไม่ต้องเป็นแพทย์ก็สามารถดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข หากยึดหลักการมีความสามารถในการจัดการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ NPM มองการจัดการเป็นเรื่องที่ใช้ทักษะด้านการจัดการเองมากกว่ามองว่าความสามารถในการจัดการ โยงกับความชำนาญพิเศษในทางเทคนิควิชาชีพ นอกจากนี้ในแง่ฐานะของผู้จัดการ ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะความเป็นข้าราชการแบบเดิม NPM ยอมรับความจริงว่าบ่อยครั้งที่ผู้จัดการภาครัฐระดับสูงอาจนิยมนโยบายพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมากกว่า

3. มุ่งผลลัพธ์

NPM เน้นให้การปฏิบัติงานของปัจเจกบุคคลและหน่วยงานมุ่งผลลัพธ์หรือปัจจัย ส่งออกแทนที่จะเน้นปัจจัยนำเข้า หน่วยราชการถูกคาดหวังให้สร้างตัวชี้วัดการปฏิบัติงานในฐานะเป็นมาตรการที่จะทำให้ทราบว่าการทำงานมีความก้าวหน้า สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานจะมีการเทียบกับเป้าที่ตั้งไว้ในหนึ่งปี เมื่อ

¹³ การใช้คำแปลว่า “ผู้จัดการ” ตรงตัว ในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน อาจไม่เป็นที่คุ้นเคย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังไม่มีคำตอบไปในทางอื่น

ครบปีจะนำผลงานมาเทียบกับเป้าที่ตั้งไว้ ซึ่งนำมาสู่การตัดสินใจให้รางวัลหรือลงโทษ วิธีการประเมินแบบไม่เป็นทางการแบบเดิมจะถือว่าเป็นสิ่งที่ไร้ประสิทธิผล และเป็นตัวทำให้ผลลัพธ์ขององค์การด้อยคุณภาพ

4. การปรับปรุงการจัดการทางการเงิน

การจัดการทางการเงินนับเป็นเรื่องหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จอย่างมาก ในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดคือการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ และระบบบัญชีแบบเก่ามาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากกว่าดูปัจจัยส่งออกหรือดูสิ่งที่หน่วยราชการได้ดำเนินการจริงๆ นอกจากนี้ยังเน้นการควบคุม แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะไม่ค่อยทราบข้อมูลเกี่ยวกับการส่งมอบโครงการที่ดำเนินการจริงเลย แต่สำหรับงบประมาณแบบมุ่งผลงานจะจัดสรรเงินตามโครงการเฉพาะเจาะจงของส่วนราชการ โดยมีการระดมทุนกิจกรรมทั้งหมดในโครงการต่างๆ ทุกระดับ นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบบัญชีแบบพึ่งรับพึ่งจ่าย (accrual accounting) แทนระบบบัญชีเงินสดอีกด้วย

โดยสรุป ในด้านการจัดการทางการเงิน การจัดการภาครัฐต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งไม่เพียงแต่หมายถึงการลดต้นทุนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ของโครงการนั้นๆ อย่างแท้จริงอีกด้วย ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถมีสารสนเทศที่ดีขึ้นในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

5. ความยืดหยุ่นคล่องตัวในด้านบุคลากร

ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในข้อ 2 ที่พิจารณาความหมายของการจัดการเป็นตัวกำหนดความเข้าใจบทบาทของการเป็นผู้จัดการ ที่มีนัยยะอีกชุดที่แตกต่างจากบทบาทของผู้บริหาร รวมทั้งกำหนดให้ในการแต่งตั้งข้าราชการหรือผู้จัดการภาครัฐระดับสูงไม่จำเป็นต้องตั้งจากบุคคลในสายเทคนิควิชาชีพแขนงนั้น โดยตรง แต่ถือว่าทักษะการจัดการเป็นเรื่องทั่วไป ดังนั้น จึงเกิดระบบที่ยืดหยุ่นคล่องตัวในด้านบุคลากรมากกว่าระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) แต่เดิม ตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งหน่วยงาน Senior Executive Service (SES) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 จุดมุ่งหมายเพื่อรวบรวมและสร้างบุคลากรที่ทำหน้าที่นักบริหารระดับสูง (senior executive) ซึ่งสามารถไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารได้ในทุกหน่วยงาน บุคลากร

ระดับผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้จะได้รับการอบรมเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาทางนโยบาย การจัดการทั่วไป และทักษะเชิงอาชีพนักบริหารมากกว่าการอบรมในสาขาเฉพาะทางของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง การดำเนินการของ SES มุ่งให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยราชการต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผลึกจากการสร้างส่วนหัวที่มีประสิทธิภาพ โดยสรุปภาพรวมการจัดการด้านบุคคลในระบบใหม่ บุคคลที่ขาดสมรรถนะในการทำงานจะถูกประเมินให้ออกจากระบบราชการได้ง่ายขึ้น

6. การจัดองค์การแบบยืดหยุ่น

ลักษณะหนึ่งของการจัดองค์การแบบยืดหยุ่นที่หลายประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ถือปฏิบัติกันมานับสิบปี คือการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ (disaggregation) (Peters, 1996: 31) ซึ่งลักษณะนี้ตรงกับหลักข้อ 4 ของ Hood นั่นเอง กล่าวคือ ลักษณะการแบ่งหน่วยงานใหญ่หน่วยงานเดียวแต่เดิมออกเป็นหน่วยย่อย โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแบ่งแยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หน่วยที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายจะเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก ส่วนหน่วยนำนโยบายสู่การปฏิบัติหรือหน่วยที่ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะอาจมีหลายหน่วยงานก็ได้ ตัวอย่างในอังกฤษได้เริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาล Thatcher ในการปฏิรูประชาการที่เรียกว่า The Next Steps โดยกำหนดให้หน่วยที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติดำเนินการภายใต้รูปแบบกึ่งสัญญา (quasi-contract) กับหน่วยกำหนดนโยบาย เมื่อการดำเนินการบนพื้นฐานของสัญญาที่ชัดเจนเช่นนี้แล้วจึงไม่มีเหตุผลใดที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ส่งมอบบริการสาธารณะจำเป็น ต้องมีสถานะเป็นข้าราชการด้วย

แต่อย่างไรก็ดี Holmes และ Shand ไม่เห็นด้วยกับ Hood ที่จะกำหนดหลักdisaggregation เป็นหลักทั่วไปของ NPM แต่ควรดูเป็นกรณีๆ ไป (Holmes and Shand, 1995: 569) หลักการน่าจะอยู่ที่การจัดองค์การมีความยืดหยุ่นกว่าเดิม ส่วนจะจัดอย่างไร เปิดโอกาสให้ผู้จัดการออกแบบองค์การตามความเหมาะสมเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Holmes and Shand, 1995: 566)

7. การเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น

บริการที่ให้แก่ประชาชนจะดีขึ้นถ้ามีการแข่งขัน OECD การให้ประชาชนมีโอกาสเลือกบริการได้ก็โดยการเปิดให้มีการแข่งขัน ทั้งระหว่างภายในองค์การภาครัฐด้วยกันเองและระหว่างองค์การภาครัฐกับองค์การภาคเอกชน (OECD, 1998: 13 อ้างใน Hughes, 2003:

57) รูปแบบของการแข่งขันมีอาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน ฯลฯ การแข่งขันทำให้ต้นทุนบริการสาธารณะลดต่ำลงเมื่อเทียบกับการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่ใช้องค์การแบบราชการเป็นองค์กรดำเนินการ อย่างไรก็ตาม คงต้องมีการพิจารณาว่าสินค้าและบริการสาธารณะประเภทใดที่เปิดให้มีการแข่งขันด้วย

8. การใช้ระบบสัญญาจ้างงานใหม่

ระบบสัญญาจ้างงานมีความสัมพันธ์กับการแข่งขันในข้อที่ 7 แต่การแข่งขันอาจเกิดขึ้นโดยไม่มีการสัญญาจ้างหน่วยงานของรัฐอาจทำสัญญาจ้างงานภายในกันเอง (เช่น สัญญาระหว่างหน่วยงานโยบายกับหน่วยที่ส่งมอบบริการสาธารณะ) หรือสัญญาจ้างหน่วยงานภายนอก เช่น ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรอาสาสมัคร ก็ได้ ระบบสัญญาจ้างงานนี้ในอังกฤษเริ่มใช้ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ในองค์กรปกครองท้องถิ่น และต่อมาได้ขยายไปใช้ในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล (Flynn, 1997: 114 - 115)

ระบบสัญญาจ้างงานแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจแบบเก่า เพราะทำให้เกิดความผูกพันจากการมีข้อความที่ระบุชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมาย ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานต่างๆ ทำให้ไม่เกิดการงานที่ไร้ทิศทาง หรือการทำงานที่ขาดการถูกประเมินผล

ระบบสัญญาจ้างงานอาจอยู่ในรูปปัจเจกบุคคลเช่น สัญญาปฏิบัติงาน (performance contract) อาทิ อธิบดีทำสัญญากับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงทำสัญญากับรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐต่างๆ ทำสัญญากับประชาชนในรูป “กฎบัตร” (charters)

9. การเน้นการเขียนแบบลักษณะวิธีการจัดการของภาคเอกชน

ผู้ผลักดันการปฏิรูปภาครัฐได้ศึกษาความสำเร็จในการจัดการของภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นด้านการจ้างบุคลากรและเงินงบประมาณนั้น สามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้ ตัวอย่างสำคัญเช่น การจัดบุคลากรให้เหมาะกับตำแหน่ง การยึดหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผลงานจริง ๆ และการให้ผลตอบแทนการทำงานตามผลงาน การเน้นให้เกิดผลงานดังกล่าวนำไปสู่การแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งด้วยสัญญาการปฏิบัติมีกำหนดระยะเวลาอันสั้น และสามารถเลิกจ้างได้ถ้าบุคคลผู้นั้นทำงานไม่ได้ผล จึงเป็นเรื่องไม่ผิดปกติแต่อย่างใดถ้าบุคลากรระดับสูงจะมาจากคนนอก

Hughes ระบุว่า ฐานคิดของหลักการข้อนี้มาจากความคิด เศรษฐศาสตร์ที่มองว่าองค์การและปัจเจกบุคคลจะไม่ปฏิบัติงานเต็มความสามารถถ้าไม่มีจูงใจที่เหมาะสม

สำหรับ Holmes และ Shand ไม่อยากระบุหลักข้อนี้เป็นหลัก NPM เขาทั้งสองมองว่า เหตุผลไม่ได้อยู่ที่ว่าเพราะเป็นวิธีการของภาคเอกชน จึงทำให้ภาครัฐต้องเลียนแบบ แต่เหตุผลจริง ๆ คือ การจัดการนั้นเป็นเรื่องสากล วิธีการที่ได้ผล มีประสิทธิภาพไม่ได้จำกัดว่าเป็นของภาคเอกชนหรือภาครัฐ (Holmes and Shand, 1995: 560) ผู้วิจัยคิดว่า การจับประเด็นหาข้อสรุปทั่วไป (generalization) ของ Holmes และ Shand น่าสนใจ เพราะในอดีต ภาครัฐก็เคยเป็นแหล่งอ้างอิงความรู้ด้านการจัดการให้แก่ภาคเอกชนมาแล้ว การใช้ข้ออ้าง (premise) ว่าการจัดการที่มีประสิทธิภาพคือการจัดการของภาคเอกชน จึงเป็นเพียงแต่จับปรากฏการณ์ภายนอกเท่านั้น การอ้างเช่นนั้นนอกจากไม่ตรงกับความจริงแล้ว ยังส่งผลเสียทางจิตวิทยาด้วย

10. ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองมีลักษณะปฏิสัมพันธ์ในเชิงการจัดการ

ประเด็นหลักคือความหมายของการจัดการ หากเข้าใจว่าการจัดการคือการทำให้งานบรรลุผลสำเร็จและ ผู้จัดการ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลให้มีการดำเนินงานต่างๆ เพื่อบรรลุผลสำเร็จแล้วก็จะเกิดความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้จัดการกับ นักการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการกับสาธารณชน ในตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมไม่ได้ใช้คำว่าผู้จัดการ แต่เรียกว่าฝ่ายบริหารตัวแบบเดิมมองความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารอย่างแบ่งแยกจากกันแบบแข็งกระด้าง ฝ่ายบริหารทำงานอย่างจำกัดเป็นเชิงเทคนิคมีหน้าที่เพียงทำตามคำสั่งของ ฝ่ายการเมือง แต่ภายใต้ตัวแบบการจัดการภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง และผู้จัดการมีความลื่นไหลใกล้ชิดกันอย่างมาก ผู้จัดการภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายหรือมีความสัมพันธ์กับการเมือง มีความรับผิดชอบส่วนตัวต่อผลงาน คือหากไม่สามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมาย ก็จะต้องถูกให้ออกจากตำแหน่ง ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากตัวแบบดั้งเดิมนี้ทำให้กล่าวได้ว่าการจัดการภาครัฐเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการทางการเมือง (public management) หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและผู้จัดการหาได้เป็นสูตรที่ไม่สอดคล้องกับความจริง (unrealistic formula) แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ (interaction) หรือการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

Hughes ถึงกับระบุว่า ผู้จัดการภาครัฐต้องมีทักษะที่สำคัญคือ ทักษะการปฏิบัติตนเป็นนักการเมืองแบบข้าราชการ (a bureaucratic politician) ในความหมายที่ว่า ผู้จัดการภาครัฐต้องมีปฏิสัมพันธ์กับนักการเมืองและบุคคลภายนอกอื่นๆ เพื่อประโยชน์ต่อผลของงาน การกระทำดังกล่าวนี้อาจถูกมองว่าการเป็นการกระทำทางการเมือง แต่ความเป็นจริงที่ต้องยอมรับว่าการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองเป็นหน้าที่สำคัญของข้าราชการ การจัดการภาครัฐคือการเมืองในลักษณะหนึ่ง หรืออาจกล่าวในทางกลับกันได้ว่า การเมืองก็เป็นเรื่องของการจัดการในลักษณะหนึ่ง¹⁴ ในขณะที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมพยายามจะลดความเป็นการเมือง (de-politicize) ของสิ่งที่เป็นการเมืองอย่างยิ่งการจัดการภาครัฐกลับตระหนักถึงลักษณะจำเป็นของความเป็นการเมืองในการปกครองกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองนี่จริงๆ ก็คือ การจัดการแน่นอนว่านักการเมืองย่อมเป็นผู้ที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่ความคิดตามตัวแบบเดิมที่ให้มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่ไม่เป็นจริงเลย¹⁵

11. การมีภาระรับผิดชอบทางตรงในความสัมพันธ์กับสาธารณชน

ในขณะที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมองว่าข้าราชการมีภาระรับผิดชอบทางอ้อมต่อประชาชน โดยภาระรับผิดชอบที่มีกระทำผ่านตามเป็นลำดับชั้นบังคับบัญชาไปยังรัฐบาล และรัฐบาลมีต่อรัฐสภาในกรณีระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อย่างไรก็ตาม สำหรับหลัก NPM ตระหนักว่า ข้าราชการ/ผู้จัดการภาครัฐยังมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนในทางตรง (direct accountability) อีกด้วย

แนวคิดภาวะที่ต้องถูกตรวจสอบได้เป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่ฝ่ายผู้ปกครองมิได้เพียงแต่ถือว่าหน้าที่ในการปกครองเป็นธุระของตนโดยเฉพาะเท่านั้น ตนจะกระทำหน้าที่นั้นอย่างไรเป็นเรื่องซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของตน ที่อาจเรียกว่า ความ

¹⁴ อาจนิยามคำว่า การเมือง ตามเหตุผลของแนวการจัดการภาครัฐได้ว่า คือการจัดการผลประโยชน์เชิงสังคมเพื่อปัจเจกบุคคล

¹⁵ หลัก NPM ไม่ได้มองว่าไม่มีการแบ่งแยกใดๆเลยระหว่างฝ่ายบริหารและผู้จัดการ แต่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและผู้จัดการอย่างละเอียดลออขึ้น อย่างไรก็ตาม ในแง่ภาษา บางท่าน เช่น Gruening (2001: 2); ทศพร (2544: 35 เชมอรรถที่ 15) อาจยังคงใช้วลีว่า การเมืองแยกออกจากการบริหาร กล่าวนัยหนึ่งในเชิงการวิเคราะห์/หน่วยที่เป็นจริง ฝ่ายการเมืองและฝ่ายจัดการย่อมเป็นคนละสิ่ง (entity) เรื่องนี้จึงน่าจะอยู่ที่พูดกันคนละตอนมากกว่า

รับผิดชอบ หรือหน้าที่รับผิดชอบ (responsibility) ภาระรับผิดชอบมีความหมายมากกว่าหน้าที่รับผิดชอบ เพราะผู้ปกครองมีความผูกพันอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบจากผู้ใต้ปกครอง กล่าวคือในสังคมที่พัฒนาเป็นแบบประชาสังคม (civil society) ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองมีฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากประชาชนในฐานะผู้ปกครองมีจำนวนมากไม่อาจดำเนินการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง จึงยอมให้มีผู้ปกครองทำหน้าที่แทนตน ซึ่งย่อมเป็นเหตุให้ไว้วางใจไม่ได้ (distrust) ในการนี้จึงกำหนดว่าผู้ปกครองจะต้องมีพันธะต่อผู้ถูกปกครอง หาใช่จะทำหน้าที่ตามสิ่งที่ตนเองคิดโดยลำพังได้ไม่ หากอำนาจของผู้ปกครองถูกจำกัดโดยอำนาจของผู้ใต้ปกครอง ผู้ปกครองกระทำถูกยอมได้รับคุณ (เช่น ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้ง) ผู้ปกครองกระทำผิดต้องถูกลงโทษ (เช่น ถูกถอดถอน) ตามหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงถือว่าข้าราชการประจำ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนบุคคลผู้สังกัดในองค์กรอิสระอื่นๆ ของรัฐทั้งหลาย ทั้งหมดคือผู้ปกครอง ซึ่งต่างต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าในกรอบรัฐประศาสนศาสตร์/ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมองภาระรับผิดชอบต่อพลกันเป็นลำดับขั้น จึงเน้นลักษณะทางอ้อม แต่กรอบการจัดการภาครัฐมองอย่างสลับซับซ้อนกว่านั้น เพราะยึดถือกรอบความหมายของการจัดการก็เพื่อผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ หาใช่แค่งานการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย มุมมองภาระรับผิดชอบต่อประชาชนจึงเปลี่ยนไป ด้วยการขยายไปสู่การมองประชาชนในฐานะลูกค้าผู้มีสิทธิ์เลือกรับบริการที่มีคุณภาพ ดังนั้น ข้าราชการต้องปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าอย่างฉับไวและมีคุณภาพสูงเป็นอย่างมาก ไม่จำเป็นต้องรอกอไปตามสายการบังคับตามลำดับชั้นอย่างเดียว หรือยึดถือกรอบความคิดการมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนแต่เพียงโดยอ้อม

12. การแบ่งแยกระหว่างองค์การผู้รับผิดชอบตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (purchaser) และองค์การที่ทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะ (provider)

หลัก NPM จับประเด็นได้ว่า แม้รัฐบาลจะเป็นผู้มีหน้าที่ทำงานเพื่อสาธารณะ แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องมีหน้าที่เป็นผู้จัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะ (provider) ให้แก่ประชาชนโดยตรงเสมอไป บางครั้งการไม่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาหรือจัดทำบริการสาธารณะเองกลับทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งกว่าด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ หลัก NPM จึงถือว่าการตามสภาพโดยแท้แล้ว การเป็นผู้จัดซื้อและผู้จัดหาเป็นคนละสิ่ง (entity) รัฐบาลตามหลักประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือการเป็นผู้จัดซื้อแทนประชาชน ส่วนผู้จัดหาจะเป็นองค์กรของรัฐหน่วยนั้นเอง หรือหน่วยอื่น หรือองค์กรเอกชนผู้รับมอบอำนาจก็ได้

เมื่อโดยหลักสภาพงานการจัดซื้อและงานจัดหาที่มีความต่างกันหลัก NPM จึงกำหนดให้มีการแบ่งแยกหน่วยงานตามการทำหน้าที่ที่ต่างกันนี้ออกจากกัน เพราะจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่า OECD รายงานว่า การแบ่งแยกดังกล่าวมีผลให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่ด้านการเป็นผู้จัดซื้อได้ดีขึ้น ขณะเดียวกันการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก็ดีขึ้นกว่าเดิมด้วย (OECD, 1998: 40)

อนึ่งการแบ่งแยกระหว่างงานการจัดซื้อและงานจัดหาสามารถแบ่งแยกระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลด้วยตนเองแล้ว แม้แต่ภายในหน่วยงานเดียวกันก็ยังสามารถขอย่อยแยกงานสองลักษณะนี้ออกจากกันได้ (Hughes, 2003: 59)

13. การทบทวนบทบาทของรัฐบาล

หลัก NPM จะพิจารณาภารกิจต่างๆของรัฐบาลอย่างละเอียดว่าภารกิจใดที่รัฐบาลสมควรดำเนินการเองต่อไป ภารกิจใดสมควรถ่ายโอนให้เอกชนเข้าดำเนินการแทน ประเด็นสำคัญของการจัดการภาครัฐ ไม่ใช่จำกัดอยู่เฉพาะที่รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการว่าจ้างให้เอกชนรับเหมางานเท่านั้น แต่ความหมายที่กว้างกว่านั้นอยู่ที่รากฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดแนวคิดที่รัฐบาลสมควรดำเนินการใดต่างหาก การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและทบทวนโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายของการมีรัฐบาล ประเทศตะวันตกหลายประเทศได้ยึดหลักการตรวจสอบ ทบทวนภารกิจของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างที่เป็นระบบตัวอย่างหนึ่งคือการดำเนินการของประเทศแคนาดาในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 ที่มุ่งหาความสมเหตุสมผลในการที่รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ-สังคม การตรวจสอบและทบทวนได้กระทำไปกับทุกโครงการของรัฐบาลกลาง (federal government) โดยใช้คำถามหลัก 6 ข้อในการตรวจสอบ ดังนี้ (Borin, 1997: 63 อ้างใน Hughes, 2003: 59)

1. การตรวจสอบในเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะ : “กิจกรรมตามโครงการนั้น ๆ ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมอยู่อีกหรือไม่?”
2. การตรวจสอบในเรื่องบทบาทของรัฐบาล: “รัฐบาลยังสมควรเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆอยู่หรือไม่?”

3. การตรวจสอบเกี่ยวกับรัฐบาลกลาง: “รัฐบาลกลางยังเหมาะที่จะดำเนินกิจกรรมนั้นๆ หรือควรมอบให้หน่วยงานระดับอื่นรับผิดชอบจะทำให้งานออกมาดีกว่า?”

4. การตรวจสอบความเป็นหุ้นส่วน (partnership): “กิจกรรมนั้นๆ สมควรดำเนินการเองทั้งหมดหรือเปิดให้กลุ่มทางสังคมอื่นเข้ามามีหุ้นส่วนด้วย?”

5. การตรวจสอบด้านประสิทธิภาพ: “กิจกรรมนั้นๆ ยังจะสามารถสำเร็จลุล่วงโดยใช้ต้นทุนต่ำกว่าได้อีกหรือไม่?”

6. การตรวจสอบความสามารถในการชำระเงิน: “ถ้าหากมีการตรวจสอบอื่นๆ นอกเหนือจาก 5 ข้อข้างต้น สังคมสามารถจะชำระเงินให้แก่โครงการนั้นหรือไม่?”

คำถามหลัก 6 ข้อในการตรวจสอบโครงการต่างๆ ทั้งหมดดังกล่าวนำไปสู่การตัดทอนโครงการจำนวนมากของรัฐบาลกลางแคนาดา ซึ่งรวมกระทั่งโครงการที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูงอย่างเช่นการขนส่งและการอุดหนุนทางการเกษตร

สำหรับการทบทวนคุณค่าของการดำเนินโครงการแต่ละโครงการของรัฐบาลเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอแล้วประเทศออสเตรเลียนับเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน โดยมีความคิดว่าสิ่งที่รัฐบาลเคยทำในอดีตไม่จำเป็นที่ต้องทำต่อไปในวันนี้ก็ได้ เนื่องจากในยุคปัจจุบันรัฐบาลมีปัญหาคือข้อจำกัดทางการคลัง

หลักการ NPM 13 ข้อของ Hughes ข้างต้น นับว่าครอบคลุมสิ่งที่การปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐส่วนใหญ่นำมาดำเนินการสอดคล้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีการปฏิรูประบบการจัดการที่มีหลักการอื่นแตกต่างออกไปได้ เฉพาะอย่างยิ่งถ้าเราพิจารณาว่าการจัดการภาครัฐไม่ได้เป็นความคิดเบ็ดเสร็จหรือมีสูตรสำเร็จ แต่เกิดจากการสรุปประสบการณ์จากการปฏิบัติที่เป็นจริง ทั้งนี้โดยผ่านการได้รับอิทธิพลทางกรอบทฤษฎีความคิดทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการภาคเอกชน ในการสรุปทำความเข้าใจปัญหาของระบบราชการ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่า ถ้าเราจับประเด็นหลักตรงที่ความหมายของคำว่าจัดการเอง ก็จะทำให้การจัดการภาครัฐมีหลักการที่เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ได้อย่างมาก เพราะการจัดการคือการทำอะไรให้สำเร็จ ดังนั้น เมื่อสภาพรูปธรรมหรือเงื่อนไขบริบทสถานการณ์ของงานแต่ละอย่างต่างกัน วิธีการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ย่อมแตกต่างกันได้ แนวคิดนี้จึงเท่ากับปฏิเสธความคิดที่ยึดกรอบกระบวนการ วิธีที่เคร่งครัดตายตัวโดยปริยาย กล่าวสรุปในอีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาหาหลักการของ NPM ว่าเป็นอย่างไร ในด้านหนึ่งจึงเป็นการหาลักษณะร่วมหรือลักษณะทั่วไปของ NPM แต่

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อแต่ละประเทศดำเนินการจัดการภาครัฐในเงื่อนไขของประเทศตน แต่ละประเทศจึงย่อมมีลักษณะเฉพาะที่ต่างกันได้ด้วย ในการนำกรอบ NPM มาใช้ในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุง หรือสรรค์สร้างให้เหมาะกับบริบทของประเทศด้วย สิ่งนี้นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของการถ่ายโอนความคิด หรือเทคโนโลยีทางสังคมซึ่งมีที่มาหรือเป็นผลผลิตของสังคมหนึ่งเมื่อข้ามโอนมายังอีกสังคมหนึ่ง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สังคมที่เป็นฝ่ายรับจะต้องมีการ แปลความ ตีความ ดัดแปลง ปรับประยุกต์ความคิดที่มาจากสังคมภายนอกนั้นให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมตน แต่กระนั้นก็ดี การปรับประยุกต์ความคิดของสังคมหนึ่งนั้นๆ ไม่จำเป็นต้องมีการจับความหมาย (meaning) ได้ตรงกันทันที และก็ไม่ใช่ไม่สามารถที่จะหาความหมายที่ถูกต้องสำหรับสังคมนั้นได้ ในแง่นี้ การนำเสนอความหมายว่าความหมายใดถูกต้องจึงเป็นการแข่งขันต่อสู้ทางวาทกรรมตามแนวคิดที่พวกหลังสมัยใหม่ (postmodernist) กล่าวถึงแต่การพยายามหาความหมายที่แท้จริงให้ได้นั้นเป็นจุดยืนแบบพวกสมัยใหม่ (modernist)

จากกรอบเหตุผลที่ผู้วิจัยกล่าวมาย่อหน้าข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปหลักการ NPM ที่ใช้ในงานวิทยานิพนธ์นี้เป็น 12 ข้อ สำหรับใน 10 ข้อแรกนั้น ผู้วิจัยสรุปหลัก NPM ที่เน้นในเชิงสากลโดยอาศัยการรวบรวมผ่านผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว (โปรดดู ตารางเปรียบเทียบหลักการ NPM ของนักวิชาการต่างๆ หน้า 75) ส่วนใน 2 ข้อสุดท้ายซึ่งไม่ใช่หลัก NPM ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นหลัก NPM ที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับประเทศไทย แม้บริบทของบางประเทศในปัจจุบันอาจไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องย้ำเน้นแล้วก็ตาม

หลักการ NPM 12 ข้อที่ผู้วิจัยขอสรุปเสนอมี่ดังนี้

1. การมุ่งเน้นผลลัพธ์
2. การวัดผลการปฏิบัติงาน
3. การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน
4. การทบทวนบทบาทของภาครัฐ
5. การกระจายอำนาจและการแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน
6. การแข่งขัน
7. การเน้นลูกค้า

8. การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญาเน้นลูกค้า
9. การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี
10. การมีภาระรับผิดชอบ
11. ความโปร่งใส
12. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบหลักการ NPM

หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	Hood	Holmest &Shand	Pollitt	Ferlie	Gruening	Hughes	ทิพาวดี	จำนวน
1. Professional Management	(1)				(12,14)			3
2. Measures of Performance	(2)		(2)		(11)		(3)	3
3. Output or Result-Oriented	(3)	(1)	(1)		(3)	(2, 3)		6
4. Disaggregation	(4)	(2, 3, 6)	(3)	(2)	(5, 7, 9, 13, 18, 25)	(6, 12)	(2)	15
5. Competition,Market- driven	(5)	(5)	(5)		(10)	(7)	(5)	6
6. Private styles of Management,strategic management	(6)		(6)	(1)	(8, 16)	(1, 5, 9)		
7. Improved financial and accounting management, Parsimony in Resource use	(7)				(1, 4, 15, 19)			5
8. Accountability		(7)			(3)	(10, 11)		4
9. Management and Money to support change		(8)					(4)	2
10. Contract or Contract-Like Relationships		(4)	(4)			(8)		3
11. Customer-Oriented			(7)	(4)	(6)			3
12. In Search of Excellence				(3)			(1)	2
13. Vouchers					(2)			1
14. User Charges					(17)			1
15. More use of information technology					(20)			1
16. Legal,Budget and Spending Constraints					(21)			1
17. Rationalization of Jurisdictions					(22)			1
18. Policy analysis and Evaluation					(23)			1
19. Improved Regulation					(24)			1
20. Democratization and Citizen participation					(26)			1
21. Re-examining the role of government						(13)		1

อนึ่ง หลักข้อ 11 และ 12 นั้น ในทางสากลมักนิยมจัดเป็นส่วนสำคัญของการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดี (governance) แต่ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถผนวกเป็นส่วนหนึ่งของหลัก NPM ได้โดยตรงและจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย ผู้วิจัยจะได้อภิปรายประเด็นนี้ในรายละเอียดในหัวข้อรากฐานทางทฤษฎีของการจัดการภาครัฐ ซึ่งนอกจากจะไปถึงทฤษฎีกระแสหลักแล้วจะได้กล่าวถึงทฤษฎีกระแสรองอีกด้วย แต่เนื่องจากในทางกฎหมาย ประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นการขยายรายละเอียดเกี่ยวกับความคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบันซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิด NPM ดังนั้นจึงควรที่ได้มีการวิเคราะห์เนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่าสอดคล้องกับหลักการ NPM ที่การศึกษาสำรวจวรรณกรรมในวิทยานิพนธ์นี้หรือไม่ อย่างไร เสียก่อน

1.8 เปรียบเทียบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 กับหลักการ NPM 12 ข้อ

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 9 หมวดด้วยกัน หมวด 1 คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีเพียง 1 มาตรา ซึ่งเป็นเสมือนบทนำของอีก 7 หมวดที่ตามมา และหมวดที่ 9 ซึ่งเป็นหมวดสุดท้ายเป็นหมวดเบ็ดเตล็ด

ในหมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบุว่า ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- “ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 1 อยู่ในหมวด 2 การบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นหมวดเดียวที่มีการกำหนดนิยามในมาตรา 7 ว่า หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

ในมาตรา 8 ข้อ (3) ระบุว่า การดำเนินการของส่วนราชการทุกชั้นตอนต้องมีความ โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานทุกชั้นตอน และหากกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการ ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น ในข้อ (4) ยังระบุว่า ให้เป็นหน้าที่ของ ข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมส่วนรวมและประชาชน ผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม จะเห็นว่า การบริหารราชการเพื่อให้เกิด ประโยชน์สุขของประชาชนในที่นี้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส หลักการมีภาระรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอยู่ในหลักการ NPM ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ข้อ 11 ,10 และ 12 นั่นเอง

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 2 ในหมวด 3 การบริหารราชการเพื่อ ให้ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มี 11 มาตรา (มาตรา 9 ถึง มาตรา 19) ตรงกับหลักการ NPM ใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ข้อ 1 การมุ่งเน้นผลลัพธ์ นอกจากนี้พิจารณาได้ว่าในมาตรา 12 ที่ระบุว่า “เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร.อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนด มาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแสดงความ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ” นี้สอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 8 การทำงานในรูป ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา

อนึ่ง ในมาตรา 13 และ 14 ยังระบุเกี่ยวกับจัดการทำแผนการบริหารราชการ แผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี แถลงแก่รัฐสภา โดยแผนดังกล่าวต้อง สอดคล้องแนวนโยบายรัฐบาล นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ แผนดังกล่าวกำหนดเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือ บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้ และรายจ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ จะต้องใช้ ระยะเวลาการดำเนินการและการติดตามประเมินผล ความตรงนี้ถือได้ว่าสอดคล้องกับ หลักการ NPM ข้อ 10 การมีภาระรับผิดชอบเช่นกัน

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 3 ในหมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มี 7 มาตรา (มาตรา 20-26) ในภาพรวมสอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 9 การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ทั้งนี้ในมาตรา 20 ซึ่งระบุว่า ให้ส่วนราชการต่างๆ กำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ โดยต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย ประกอบกับในมาตรา 21 วรรคสาม ระบุว่า “ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร....” ความตรงนี้เทียบได้กับหลักการ NPM ข้อ 6 การแข่งขัน ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกิดการลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการสนองตอบต่อประชาชนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในมาตรา 24 ระบุว่า “ในการปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ...” ความตรงนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งตอนหนึ่งที่สอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 7 การเน้นลูกค้าโดยส่วนราชการที่ทำงานเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในการส่งมอบบริการต่างๆ หรือการตัดสินใจใดๆ นั้นต้องถือเสมือนว่า หน่วยราชการที่มารับบริการเป็นลูกค้าที่ต้องได้รับการตอบสนองด้วยดี

อนึ่ง ในมาตรา 23 เกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง ได้ระบุให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม ซึ่งถือว่า สอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 11 ความโปร่งใส

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 4 ในหมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มี 6 มาตรา (มาตรา 27-32) ในภาพรวมสอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 5 การกระจายอำนาจและการแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน นอกจากนี้ในมาตรา 29 เกี่ยวกับการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและประสานงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ตลอดจนมาตรา 30-31 เกี่ยวกับการมีศูนย์บริการร่วมนั้น ซึ่งได้ว่าสอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 7 การเน้นลูกค้านั่นเอง

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 5 ในหมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มี 4 มาตรา (มาตรา 33-36) สอดคล้องโดยตรงกับหลักการ NPM ข้อ 4 การทบทวนบทบาทของภาครัฐ

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 6 ในหมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มี 8 มาตรา (มาตรา 37-44) ในภาพรวมเน้นการทำงานที่รวดเร็ว การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ พิจารณาได้ว่าสอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 3 การเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน นอกจากนี้ในข้อยึดหลักการปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย การไม่เปิดเผยถือเป็นกรณียกเว้น (มาตรา 43) และการเน้นให้ประชาชนสามารถขอคู่มือหรือตรวจสอบข้อมูลบรายจ่าย รายการจัดซื้อจัดจ้าง หรือสัญญาต่างๆ (มาตรา 44) นั้นสอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 11 และ 10 ความโปร่งใส และการมีภาระที่ต้องถูกตรวจสอบได้ ตามลำดับ

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้อที่ 7 ในหมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ มี 5 มาตรา (มาตรา 45-49) สอดคล้องกับหลักการ NPM ข้อ 2 การวัดผลการปฏิบัติงาน

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีความสอดคล้องกับหลักการ NPM ในวิทยานิพนธ์นี้ เพียงแต่ไม่ได้ใช้คำที่สื่อ NPM โดยตรง แต่ใช้คำว่าหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ดูสรุปเปรียบเทียบในตารางที่ 2.2 หน้า 80)

ตารางที่ 2.2 ตารางเปรียบเทียบ พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 12 ข้อ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 12 ข้อ
1.การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน	10.การมีภาระรับผิดชอบ 11.ความโปร่งใส 12.การมีส่วนร่วมของประชาชน
2.การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ	1.การมุ่งเน้นผลลัพธ์ 2. การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา
3.การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ	6.การแข่งขัน 7.การเน้นลูกค้า 9.การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี 10.การมีภาระรับผิดชอบ 11.ความโปร่งใส
4.การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน	5.การกระจายอำนาจและการแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆเพื่อให้เหมาะกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน 7. การเน้นลูกค้า
5.การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ	4.การทบทวนบทบาทของภาครัฐ
6.การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน	3.การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน 7.การเน้นลูกค้า 10.การมีภาระรับผิดชอบ 11.ความโปร่งใส
7.การประเมินผลการปฏิบัติราชการ	2.การวัดผลการปฏิบัติงาน

1.9 รากฐานทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า ทฤษฎีเป็นที่รากฐานให้แก่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีการจัดการของภาคเอกชนหรือการจัดการนิยม (theory of private management or managerialism) สำหรับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้นบางท่าน เช่น Lane (1995); ทศพร (2546 (ช)); รังสรรค์ (2536) จำแนกเป็นทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) โดยเฉพาะ ได้แก่ ทฤษฎีต้นทุนเชิงปฏิบัติการ (transaction cost theory)¹⁶ และทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (principal-agent theory)¹⁷ อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่าน เช่น Hood (1991), Yamamoto (2003) จัดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะรวมอยู่ในเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ด้วย สำหรับผู้วิจัยในที่นี้ขอยึดการแบ่งตามนักวิชาการกลุ่มแรกแม้ว่าทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะมีส่วนที่เป็นการประยุกต์เชิงสถาบัน (institution) ด้วยก็ตาม แต่ทว่าก็มีบางแนวทางย่อยของทฤษฎีสาธารณะที่ไม่ได้เน้นเชิงสถาบันโดยตรง (ดู Dunleavy, 1991)

Rhodes วิเคราะห์ว่า ในช่วงแรกทฤษฎี NPM เน้นด้านการจัดการนิยม ต่อมาหลังปี 1988 ทฤษฎี NPM ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นด้านหลัก โดยการจัดการนิยมเป็นเพียงส่วนประกอบ (Rhodes, 1997: 48 - 49) สำหรับ Hood ให้ข้อมูลในช่วงทศวรรษที่ 1980 ว่า NPM ที่เน้นการจัดการนิยม เป็นกระแสแบบนักปฏิบัตินิยมซึ่งชูคำขวัญว่า “อิสระในการจัดการ” (“free to manage”) เกิดขึ้นก่อนที่อังกฤษตามมาด้วยออสเตรเลียแต่สำหรับกระแสเชิงวิชาการที่เน้นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ชูคำขวัญว่า “อิสระในการเลือก” (“free to choose”) มีนิวซีแลนด์เป็นผู้นำ ซึ่งได้เน้นสังเคราะห์ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สามทฤษฎีคือทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีต้นทุนเชิงปฏิบัติการ และทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน มาใช้ชี้้นำการปฏิรูประบบราชการ โดยกระทรวงการคลังผลิตหนังสือเรื่องการจัดการของรัฐบาล (Government Management) ในปี ค.ศ. 1987 หนังสือนี้เกือบจะเทียบได้กับคำประกาศ (manifesto) เชิงทฤษฎีของ NPM ก็ว่าได้ (Hood, 1991: 6)

¹⁶ ใช้คำแปลของ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ใน รังสรรค์ (2546) สำหรับ ทศพร ศิริสัมพันธ์ ใช้คำว่า ต้นทุนธุรกรรม (ดูทศพร (2546 (ช)) เป็นต้น)

¹⁷ ใช้คำแปลของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ดู ทศพร (2546 (ช)) เป็นต้น)

ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมอาจถูกมองว่ามีความขัดแย้งกัน (Hood, 1991: 6) หรือมองว่าไม่ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด โดยการจัดการนิยมเป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับวิชาเศรษฐศาสตร์ (Hughes, 2003: 60; Pollitt, 1993: 5) ดังที่ Pollitt ซึ่งว่าการจัดการมีความหมายเชิงชัดว่าคือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการนำทรัพยากรมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Management is clearly an activity which is intimately concerned with directing flows of resources so as to achieve defined objectives.) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น ภาษาของวิชาเศรษฐศาสตร์เองก็ได้เน้นคำว่าปัจจัยส่งออก (output) หรือการคุ้มค่าเงิน (value for money) สำหรับผู้วิจัยเห็นด้วยกับทัศนะประการหลังและเห็นว่าความหมายและวัตถุประสงค์ของวิชาการจัดการและวิชาเศรษฐศาสตร์เกี่ยวข้องกันอย่างยิ่งเพราะขณะที่สาขาการจัดการมุ่งศึกษาการดูแลให้มีการดำเนินการที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ วิชาเศรษฐศาสตร์คือการศึกษาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์คือประโยชน์สูงสุด ในแง่นี้ “ประสิทธิภาพ” จึงเป็นคำหลักของทั้งสองสาขา ทั้งสองสาขาจึงเกี่ยวพันกันไม่ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด ทั้งนี้หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะพบว่าความหมายของเศรษฐศาสตร์เรียกร้องภารกิจที่สูงกว่าความหมายของการจัดการ เพราะเศรษฐศาสตร์เน้นถึงการทำอะไรกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยตรง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์จึงสามารถให้บริการครอบคลุมความต้องการของสาขาวิชาการจัดการได้

1.9.1 ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์ และการคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดการจัดการของภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1970 (Carter, Klein and Day, 1992 อ้างใน Hughes, 2003: 61) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (neoclassical economics) โดยเฉพาะทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติในการวิพากษ์โจมตีการทำงานขององค์การแบบระบบราชการการคัดค้านการขยายตัวของภาครัฐ และนำเสนอวิธีวิทยา (methodology) ในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่อิงตลาด เหตุผลหนึ่งที่ทำให้วิชาเศรษฐศาสตร์ได้รับความนิยมมาจากการเสนอคำตอบที่มีความชัดเจนแม่นยำ สามารถคาดการณ์ได้ และมีลักษณะประจักษ์นิยมว่าภาครัฐควรมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการอะไรบ้าง และด้วยวิธีการใดถึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด วิชาเศรษฐศาสตร์จึงถูกมองว่ามี

ความเหนือกว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่มีแนวคิดสำคัญในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ แต่ถูกมองเป็นแนวคิดที่คลุมเครือ

ก่อนที่จะกล่าวถึงทฤษฎีทางเลือกสาธารณะซึ่งเป็นทฤษฎีที่สอดคล้องกับกระแสธารใหญ่ของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เพื่อความเข้าใจชัดเจน จึงขอฉายภาพพัฒนาการของเศรษฐศาสตร์ในระยะสองศตวรรษที่ผ่านมาโดยสังเขปดังนี้

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ในอังกฤษได้เกิดลัทธิเสรีนิยม (laissez-faire) ที่เน้นให้รัฐบาลมีบทบาทจำกัด (state minimalism) อันเป็นอิทธิพลทางความคิดในหนังสือเรื่อง *The Wealth of Nations* (1776) ของ Adam Smith ลัทธิเสรีนิยมได้สนับสนุนความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เชื่อในกลไกตลาดได้สร้างผลดีหลายประการต่อพลังการผลิต และมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันได้ส่งผลข้างเคียงที่รุนแรง ได้แก่ ปัญหาการทุจริตและเอารัดเอาเปรียบแรงงาน ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ทำให้ในเวลาต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้ปฏิวัติได้ตอบด้วยแนวคิดสังคมนิยม (socialism) ของ Karl Marx ที่มุ่งวิจารณ์ระบบทุนนิยมและเสนอทางออกด้วยการล้มล้างระบบดังกล่าว

ข้อวิจารณ์ของลัทธิสังคมนิยมมีผลให้ฝ่ายทุนนิยมจำเป็นต้องปรับปรุงตัวเอง โดยในเยอรมันเป็นตัวอย่างประเทศแรกที่เสนอแนวคิดรัฐสวัสดิการ (welfare state) ในทศวรรษที่ 1880 โดยนายกรัฐมนตรี Otto von Bismarck หลักการก็คือเน้นการกระจายรายได้เพื่อดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เมื่อประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีจะไม่ได้ไม่ไปเข้าร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวของฝ่ายสังคมนิยม

อย่างไรก็ตามต้นศตวรรษที่ 20 ก็ได้มีการนำระบอบสังคมนิยมไปใช้ครั้งแรกใน รัสเซียในปี 1919 และในเวลาต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้มีการขยายความคิดสังคมนิยมไปอีกหลายประเทศ จนกล่าวได้ว่า เวลาส่วนใหญ่ศตวรรษที่ 20 เป็นศตวรรษแห่งการเผชิญหน้าของค่ายประเทศสังคมนิยม และค่ายประเทศทุนนิยมที่มีลัทธิสวัสดิการเป็นตัวชูโรงสำคัญโดยเฉพาะในยุโรป เป็นที่น่าสังเกตว่าระหว่างนั้น ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกปี ค.ศ. 1929 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของเคนส์ที่เน้นให้รัฐเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้เสนอตัวเข้าแก้ปัญหาซึ่งก็สามารถคลี่คลายปัญหาของระบบทุนนิยมได้เป็นอย่างดี โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินโครงการ New Deal และต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองทางด้านประเทศกำลังพัฒนาเองยังได้นำแนวคิดให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศอีกด้วย โดยกำหนดบทบาทรัฐเป็นตัวนำในการวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่างๆ สรุปรวมความบรรยายภาพทั่วโลกเวลานั้นคือภาพของรัฐที่มีบทบาทอย่างกว้างขวาง (big government) ไม่ว่าจะป็นรัฐในค่ายสังคมนิยมหรือในค่ายทุนนิยมทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

ต่อมาในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ได้เกิดความเสื่อมถอยของทั้งแนวคิดสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการอันเป็นผลจากวิกฤตทางการคลังของรัฐและกระแสสังคมที่มองว่ารัฐไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ จึงเกิดกระแสแนวคิดรื้อฟื้นแก่นแกนของแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิมหรือเสรีนิยมคลาสสิกในศตวรรษที่ 18 ที่เน้นจำกัดบทบาทของรัฐ (state minimalism) หรือการมีรัฐบาลที่เล็กกลง (small government) แนวคิดนี้ถูกเรียกว่า เศรษฐศาสตร์แนวอนุรักษ์นิยมหรือเศรษฐศาสตร์แบบ นีโอคลาสสิก (neoclassical economics) หรือบางครั้งถูกเรียกว่าเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationalism) ซึ่งมีแง่มุมสำคัญ 4 ประการที่ควรกล่าวในที่นี้คือ (Hughes, 2003: 87)

1. ฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล (individual rationality) กล่าวคือ เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีความชอบ (preference) ในบางสิ่งบางอย่างมากกว่าบางสิ่งบางอย่างและจะดำเนินการอย่างมีเหตุผลในการบรรลุเป้าหมายต่างๆ การที่ปัจเจกบุคคลสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองได้ดีที่สุดนี้เอง จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในการเลือกแนวทางของตนเองว่าตนต้องการสินค้าและบริการชนิดใด ในปริมาณเท่าใด ณ ระดับราคาใด

2. การสร้างรายละเอียดของแบบจำลอง (model) เชิงประจักษ์ ตามฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะการใช้เทคนิคต่างๆ ที่ถูกพัฒนาในทฤษฎีเกม (game theory) และทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice theory) สำหรับแบบจำลองตามฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการเมืองก็คือทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) นั่นเอง

3. พลังทางตลาดมีบทบาทสูงสุด (a maximum role for market forces) กล่าวคือถือว่าตลาดเอกชนมีทั้งประสิทธิภาพ และความสามารถในการกำกับตัวเอง (self-regulating) ดังนั้น ตลาดจึงควรทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ

4. รัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุด (a minimum role for government) การแทรกแซงตลาดของรัฐบาลมักแฝงไว้ด้วยความไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีบทบาทน้อยที่สุด

1.9.1.1 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลากหลาย (Lane, 1995: 152) สำหรับทฤษฎีทางเลือก สาธารณะที่เป็นฐานของ NPM คือทฤษฎีที่ก่อตั้งกลุ่มนักวิชาการในสังกัด Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy ที่มหาวิทยาลัย Virginia หรือที่เรียกย่อๆ ว่าสำนัก Virginia ซึ่งมี James Buchanan และ Warren Nutter เป็นผู้นำสำนัก Virginia ต้องการสร้างเวทีหรือพื้นที่ให้แก่นักวิชาการผู้สนใจศึกษาวิเคราะห์สังคมจากพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่มีเสรีภาพ (Buchanan, 1986) ในเชิงญาณวิทยาสำนักนี้ยึดแนวการอธิบายพฤติกรรมสังคมจากระดับปัจเจกบุคคล (methodological individualism) ซึ่งเชื่อว่าสามารถเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมได้โดยพิจารณาผลรวมของพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล¹⁸

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่พัฒนาโดยสำนัก Virginia ตั้งอยู่บนฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล เช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกหรือเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ โดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมุ่งแสวงหาสิ่งที่ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายส่วนตัวของเขาและกระทำในสิ่งที่ตนมีความชอบ (preferences) แนวคิดความมีเหตุผลนี้แตกต่างจากแนวคิดความมีเหตุผลของ Herbert Simon กล่าวคือ ไม่ได้ถูกจำกัด (not bounded) โดยมองว่าปัจเจกบุคคลจะกระทำการใดๆ เพื่อให้เข้าถึงจุดหมายที่ต้องการ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายนั้นขึ้นอยู่กับความรู้ที่เขามีต่อสถานการณ์หนึ่งๆ ยกตัวอย่างเช่น คนอินเดียแดงพื้นเมืองที่เชื่อว่าการเดินร่าขอฝนจะทำให้ฝนตกได้นั้นจะถือว่าไม่มีเหตุผลไม่ได้ ต้องถือว่ามีเหตุผล (Tullock, 1965)

¹⁸ กล่าวนัยหนึ่งทัศนะนี้เชื่อว่า สิ่งที่เป็นหน่วยใหญ่เกิดจากหน่วยเล็กที่สุดมารวมกัน คุณสมบัติเบื้องต้นของทั้งหน่วยใหญ่และหน่วยเล็กต่างตรงกัน ดังนั้น การอธิบายเกี่ยวกับหน่วยใหญ่จึงสามารถพิจารณาได้จากหน่วยเล็กได้ สำหรับกรณีการอธิบายพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์ หน่วยเล็กที่สุดที่ยังแสดงคุณสมบัติของมนุษย์อย่างครบถ้วนคือปัจเจกบุคคล พฤติกรรมของหน่วยทางสังคมจึงเท่ากับผลรวมของพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลตามทัศนะนี้จะละเลยการอธิบายสังคมจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง (อนุสรณ์, 2542: 111 - 112)

Dunleavy เสนอว่า ตัวแบบผู้กระทำการที่มีเหตุผล (the rational actor) เป็นหัวใจของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะทุกแนวโดยสรุปตัวแบบนี้ประกอบด้วยฐานคติ 4 ประการ ได้แก่ (Dunleavy, 1986: 3)

1. บุคคลมีชุดของความชอบที่ก่อรูปเป็นของตนเองเป็นอย่างดี (sets of well-formed preferences) ซึ่งพวกเขาสามารถรับรู้ จัดลำดับ และเปรียบเทียบความชอบต่างๆ ของตนได้
2. บุคคลสามารถจัดเรียงลำดับความชอบของตนเองได้ตามหลักคล้องจองทางตรรกะหรือโดยการเชื่อมผ่าน (transitive or logically consistent) ตัวอย่างเช่น บุคคลหนึ่งมีความชอบลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเสรีนิยม และชอบลัทธิเสรีนิยมมากกว่าชอบลัทธิเผด็จการทหาร นั้นย่อมหมายความว่า บุคคลนั้นชอบลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเผด็จการทหาร เป็นต้น
3. บุคคลเป็น “นักแสวงหาประโยชน์สูงสุด” (maximizer) กล่าวคือ จะพยายามตัดสินใจแสวงหาทางเลือกอย่างมีเหตุผลอันหมายถึงการได้รับผลประโยชน์สูงสุดและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุดของบุคคลนั้น
4. โดยพื้นฐานแล้วบุคคลมีความยึดมั่นถือมั่นในตัวเอง คำนึงถึงส่วนตัว และจะเลือกกระทำสิ่งต่างๆ อย่างไรจากพื้นฐานของผลที่ได้ประโยชน์ส่วนตัว

ฐานคติทั้ง 4 ประการที่อธิบายพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลว่ามีเหตุผลซึ่งสอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกหรือเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้นนั้น สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการอธิบายเชิงสังคมนิยมได้มากมาย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นการนำเอาความรู้ทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค (อธิบายในระดับหน่วยย่อย เช่น ปัจเจกบุคคล) มาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมนั้นเอง (Mueller, 1989) เช่น ใช้ในการศึกษาพรรคการเมือง (Downs, 1957) การทำงานของคณะกรรมการ (Black, 1958) รัฐธรรมนูญ (Buchanan and Tullock, 1962) และองค์การแบบระบบราชการ (Downs, 1967; Niskanen, 1971, 1973, 1994) เป็นต้น

การมองว่าปัจเจกบุคคลเป็นผู้มีเหตุผลในแง่ของการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) ตามแนวทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงเท่ากับได้แย้งฐานคติเดิมที่มองว่ารัฐบาลในระยะบอบประชาธิปไตยและระบบราชการมีลักษณะการดำเนินงานแบบผู้ปกครองผู้ดีงามเห็นแก่ผู้อื่น (benevolent despot) กล่าวคือ กำหนดนโยบายที่มุ่งจะเพิ่มสวัสดิการ

สังคมสูงสุด (social welfare maximization) และนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริตและยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างชนิดที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องตั้งข้อสงสัยใดๆ แต่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเห็นว่านักการเมืองและข้าราชการก็คือปัจเจกบุคคลธรรมดาหาใช่พระอรหันต์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ตัวอย่างเช่น การที่นักการเมืองพยายามเสนอนโยบายประชานิยมก็เพื่อตนเองจะได้ชนะเลือกตั้ง การที่ข้าราชการพยายามขยายอัตราและงบประมาณเพิ่มให้แก่หน่วยงานตนก็เพื่อประโยชน์ข้าราชการเองหรือแม้แต่พิจารณาในแง่ฝ่ายประชาชนผู้เสี่ยงเลือกตั้งเองก็เช่นกัน ก็เป็นผู้มีเหตุผลที่เห็นแก่ตัว จึงเลือกนักการเมืองที่ตนเห็นว่าจะทำประโยชน์สูงสุดให้

Ostrom นักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงได้นำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้วิเคราะห์ปัญหาในระบบราชการเขาพบว่า องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ไม่ได้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพตามที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเข้าใจองค์การแบบระบบราชการทำงานอย่างขาดการแข่งขัน ตัวระบบส่งเสริมให้ตัวข้าราชการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม การส่งมอบบริการสาธารณะแบบผูกขาดของระบบราชการทำให้ประชาชนอยู่ในภาวะจำยอม ไม่มีโอกาสเลือก ขณะเดียวกันระบบราชการก็ไม่มีกลไกที่จะรับทราบสารสนเทศเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนได้อย่างจับใจ ทำให้การสนองตอบต่อประชาชนเป็นไปได้ไม่ดี Ostrom จึงเสนอว่า ควรให้ตลาดเข้ามาแก้ไขปัญหขององค์การแบบระบบราชการ เพราะกลไกตลาดมาจากพื้นฐานการเคลื่อนไหวของปัจเจกบุคคลซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ตนแต่การเปิดให้มีการแข่งขัน ในที่สุดกลับนำมาซึ่งประโยชน์แก่สังคม เพราะประชาชนมีอำนาจอธิปไตยในการบริโภค (consumer sovereignty) และมีทางเลือก (choice) การจัดองค์การแบบอาศัยกลไกตลาดจึงมีประสิทธิภาพสูงกว่าการจัดองค์การแบบระบบราชการ

ข้อเสนอตามแนวทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึง ได้แก่การให้รัฐบาลและระบบราชการลดบทบาทลงและให้กลไกตลาดเข้ามาดำเนินการแทนมากขึ้น รัฐบาลควรดำเนินการเท่าจำเป็นจริงๆ หรือในสิ่งที่เอกชนทำไม่ได้เท่านั้น บริการสาธารณะที่เอกชนดำเนินการได้ดีกว่าควรปล่อยให้เอกชนเข้ามารับดำเนินการ เพราะเอกชนมีระบบจูงใจในการทำงานที่ชัดเจนคืออยู่แล้ว

โดยสรุป ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่เป็นรากฐานสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการนำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาสังคมการเมือง โดยเสนอมุมมองว่า ในเมื่อข้อเท็จจริงนักการเมืองและข้าราชการคือปัจเจกบุคคลผู้เห็นแก่ตัว จะทำอย่างไรให้สังคมได้ประโยชน์จากรัฐบาลและระบบราชการ หรือทำอย่างไรให้สังคมมีทางเลือกที่เป็น

ประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมได้ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงเสนอให้มีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐเพื่อให้ตัวข้าราชการต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น เสนอให้มีการปรับลดลำดับขั้นการบังคับบัญชาและปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน การทำสัญญาข้อตกลงในการปฏิบัติงาน การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ การสร้างเงื่อนไขใหม่ที่มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดการควบคุม (deregulation) การจ้างเหมา เป็นต้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากรัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่เชื่อว่าระบบราชการเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินกิจการสาธารณะ

1.9.1.2 เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics)

เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เป็นสหวิทยาการซึ่งบูรณาการแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย ทฤษฎีองค์การ และสังคมวิทยา โดยยึดแนวการอธิบายพฤติกรรมสังคมจากระดับปัจเจกบุคคล (methodological individualism) เช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ทั้งนี้ต้องการทำความเข้าใจว่าสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อะไร เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไปอย่างไร สถาบันดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และหากจำเป็นควรถูกปรับเปลี่ยนหรือดำเนินการปฏิรูปด้วยวิธีการหรือมาตรการเช่นใด

เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ให้ความสำคัญกับประเด็นสภาพแวดล้อมของสถาบัน (institutional environment) และการจัดระเบียบของสถาบัน (institutional arrangement) สภาพแวดล้อมของสถาบันถือเป็นกรอบแนวทางซึ่งทำให้นักคนปฏิบัติตามหรือเป็นข้อจำกัดบางประการในการชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของบุคคล ทำให้เกิดความแน่นอนหรือคาดหมายได้ในลักษณะเปรียบทำนองได้กับกฎกติกาและมารยาทในการแข่งขันกีฬา (rule of the game) สภาพแวดล้อมนี้อาจถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือเชิงกฎหมาย (legal environment) เช่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น หรืออาจถูกกำหนดอย่างไม่เป็นทางการ เช่น บรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติของสังคม

ส่วนของการจัดระเบียบสถาบันหมายถึง การจัดวางแนวทางหรือข้อตกลงระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อดูแลความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์การ

ไม่ว่ารูปบริษัท หน่วยงานราชการ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร หรือการจัดทำสัญญาข้อตกลงต่าง ๆ ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เป็นต้น (ทศพร, 2546 (ช): 43 - 44)

ทฤษฎีในสาขาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (principal-agent theory) และทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost theory)

1.9.1.2.1 ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน

ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนหรือที่นิยมเรียกกันทั่วไปว่า ทฤษฎีตัวแทน (agency theory) เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ผู้บุกเบิกสำคัญของทฤษฎีนี้คือ Adolph Berle และ Gardner Means, Jr. ในผลงานเรื่อง The Modern Corporation and Private Property (1932) ซึ่งพบว่าปรากฏการณ์การแยกระหว่างความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากร่วมกัน (separation of ownership and control) ขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ ซึ่งผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเองแต่จ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามารับผิดชอบแทน ทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือ ผู้บริหารมืออาชีพเหล่านี้มักจะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปจากผู้ถือหุ้น และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงผู้ถือหุ้น ดังนั้นจะอย่างไรให้ผู้บริหารในฐานะตัวแทน (agent) ทำประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือตัวการ (principal)

โดยสังเขปทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมองความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยการผลิตหรือองค์การต่างๆ ออกเป็นสองฝ่ายคือ ตัวการหรือผู้ว่าจ้าง (principal) และตัวแทนหรือผู้รับจ้าง (agent) โดยฝ่ายตัวแทนเป็นบุคคลที่รับผิดชอบปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของตัวการ และได้รับค่าตอบแทนบางอย่างจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ในทางกลับกันฝ่ายตัวการจะมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในขอบเขตหนึ่งให้แก่ฝ่ายตัวแทนเพื่อฝ่ายตัวแทนจะได้ดำเนินการได้ ทั้งตัวการและตัวแทนต่างเป็นมนุษย์ที่มีเหตุผลและมุ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด ดังนั้นทั้งฝ่ายจึงมักมีข้อขัดแย้งกันเสมอ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการ-ตัวแทนมักไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ตัวแทนค่อนข้างมีความได้เปรียบมากกว่าตัวการ ทั้งในแง่ของความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับ

การดำเนินงานทำให้ตัวแทนสามารถแสวงหาโอกาสเอาเปรียบตัวการ (opportunistic behavior) เพื่อประโยชน์ของตัวเอง อันเป็นภาระต้นทุนด้านตัวแทน (agency cost) ที่ตัวการต้องแบกรับ

ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน พยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวการ-ตัวแทนดังกล่าวข้างต้น โดยหาวิธีการที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้ตัวแทนมีโอกาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกระทำการฉ้อฉล หลอกลวงคดโกงตัวการหรือน้อย ทำให้ปัญหามีเหลือน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการต่างๆ ทั้งในแง่ของการสร้างแรงจูงใจและการลงโทษ เช่น การให้รางวัลและการเจรจาต่อรองเพื่อระบุถึงเงื่อนไขบางประการไว้เป็นการล่วงหน้า การตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามข้อตกลง

ดังนั้น เมื่อมาปรับใช้ในการจัดภาครัฐ ก็ได้แก่การสร้างสัญญาข้อตกลงที่ชัดเจนซึ่งระบุเป้าหมายของงาน การจูงใจ และการลงโทษต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการในฐานะตัวแทนมีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือตัวการนอกจากนี้ในกรณีข้างเหมาะให้เอกชนดำเนินการ ภาครัฐก็มีฐานะเป็นตัวการบริษัทเอกชนเป็นตัวแทน ซึ่งข้อเสนอของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน ได้แก่ การทำสัญญาข้อตกลงที่ชัดเจน จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาคิดขึ้น

1.9.1.2.2 ทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ

Oliver E. Williamson เป็นผู้นำเสนอ และพัฒนาแนวคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการจนก่อให้เกิดสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost economics) ในผลงานเรื่อง Market and Hierarchy: Analysis and Antitrust Implication (1975) แต่ก่อนหน้านั้น Ronald Coase นับเป็นคนแรกที่อธิบายเรื่องต้นทุนปฏิบัติการในทางธุรกิจ (costs of transacting business) ในผลงานบทความเรื่อง The Nature of the Firm (1937) แต่เวลานั้นนักเศรษฐศาสตร์ยังมองว่าต้นทุนปฏิบัติการอยู่ในขอบเขตทฤษฎีการผลิต (theory of production) จึงยังไม่ได้ได้รับความสนใจนัก ทฤษฎีหรือเศรษฐศาสตร์ต้นทุนปฏิบัติการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างมากกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของตัวแทน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนเน้นเรื่องการทำสัญญาข้อตกลงในการแลกเปลี่ยนซื้อขาย หรือการให้บริการระหว่างกัน ตลอดจนวิธีการสรรหาคัดเลือกและการสร้างแรงจูงใจให้ตัวแทนกระทำการเพื่อประโยชน์ของตัวการ แต่สำหรับทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการมุ่งเน้นความสำคัญของการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนปฏิบัติการที่เป็นอยู่มากกว่า

โดยสังเขปทฤษฎีนี้ท้าทายความคิดแต่เดิม ที่ละเลยความสำคัญของ ต้นทุนปฏิบัติการโดยอธิบายให้เห็นชัดเจนว่า องค์กรจะตัดสินใจเลือกดำเนินการผลิตสินค้าและบริการใดเองหรือให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ ขึ้นอยู่กับทางเลือกใดจะใช้ต้นทุนปฏิบัติการต่ำกว่า

ในกรณีที่องค์กรเลือกตัดสินใจดำเนินการผลิตสินค้าและบริการเอง (in-house provision) นั้น ทฤษฎีนี้อธิบายว่าเพราะสินค้าและบริการนั้นมีต้นทุนปฏิบัติการในการจัดหาจากภายนอกสูงเช่น ตลาดมีการเปลี่ยนแปลงสูงมาก จนต้องมีการตกลงเจรจากันบ่อยครั้ง ทำให้เสียต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองสูง เป็นต้น แต่หากมีการดำเนินการเองด้วยการจัดวางระบบการจัดการและการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งรวมทั้งวางระบบการให้รางวัล การลงโทษอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว จะช่วยให้ทุกฝ่ายในองค์กรเกิดความเข้าใจกันได้และเกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การซื้อผลผลิตหรืออาศัยบริการจากภายนอก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนปฏิบัติการในกรณีที่องค์กรเลือกตัดสินใจดำเนินการผลิตสินค้าและบริการเองอาจจะเกิดขึ้นได้ เช่น มีการขยายขอบเขตของธุรกิจจนทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ไม่ว่าต้นทุนในการสร้างความร่วมมือร่วมใจ การจัดวางระบบการคิดคำนวณต้นทุนเพื่อใช้กำหนดอัตรารายการเรียกเก็บค่าบริการเป็นการภายใน (internal cost system and pricing arrangements) ต้นทุนของรายงานข้อมูลป้อนกลับเพื่อการติดตามและประเมินผล เป็นต้น

สำหรับในกรณีที่องค์กรตัดสินใจเลือกให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ดำเนินการผลิตสินค้าและบริการจะต้องมีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างฝ่ายตัวการและตัวแทนอย่างครอบคลุมสมบูรณ์และชัดเจน เพื่อป้องกันพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายตัวแทนในการสัญญาที่ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการขึ้นทั้งในแง่ต้นทุนที่เกิดก่อนทำสัญญา และต้นทุนที่เกิดขึ้นในภายหลัง

ต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนทำสัญญาคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำร่างสัญญา การเจรจาต่อรอง และการปกป้องผลประโยชน์ เพื่อไม่ให้ตัวแทนใช้ข้อได้เปรียบของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ถ้าสัญญามีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเพียงใด ต้นทุนค่าใช้จ่ายก็มักจะสูงตามขึ้นไปด้วย

ส่วนต้นทุนที่เกิดขึ้นภายหลังคือ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม และ/หรือการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา อันประกอบด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงแก้ไขสัญญาเพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ทำให้ข้อตกลงเดิมไม่เหมาะสม ต้นทุนค่าใช้จ่ายของการเจรจาต่อรองกันใหม่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและการโต้แย้งของคู่กรณีและ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ข้อสัญญา

อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการเห็นว่า ไม่ว่าเราจะพยายามทำให้สัญญามีความละเอียดซับซ้อนเพียงใด ความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็ยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ (contractual incompleteness) เนื่องจากสภาพความเป็นจริงมักจะมีส่วนของความไม่แน่นอน (uncertainty) หรือความเสี่ยง (risks) เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ความไม่แน่นอนทั่วไป (general uncertainty) อันหมายถึงการขาดข้อมูลที่สมบูรณ์และความยากลำบากในการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรและความไม่แน่นอนในเชิงพฤติกรรม (behavioral uncertainty) ซึ่งหมายถึงการขาดความเชื่อใจในคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการเสนอแนะว่า องค์กรควรจะตัดสินใจว่าจ้างให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ ภายใต้สถานการณ์ดังต่อไปนี้คือ

1. ความไม่แน่นอนด้านพฤติกรรมมีค่อนข้างต่ำ คู่สัญญามีความซื่อสัตย์สุจริตหรือตัวการ(ผู้ว่าจ้าง) มีความรู้ในการผลิตสินค้าและบริการค่อนข้างดี ทำให้การตัดสินใจเลือกอย่างผิดพลาดมีน้อย
2. คุณภาพและปริมาณสินค้าที่ต้องการวัดหรือควบคุมได้ง่าย และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมน้อย
3. ผู้ผลิตที่มีศักยภาพมีจำนวนค่อนข้างมาก ทั้งในช่วงก่อนทำสัญญา และภายหลังการทำสัญญา

หากสถานการณ์เป็นไปตรงกันข้ามจาก 3 ข้อข้างต้นองค์กรมักเลือกตัดสินใจดำเนินการผลิตสินค้าและบริการเอง (in-house provision) เพราะจะมีประสิทธิภาพมากกว่า

ตัวอย่างเช่น กิจการด้านการทูต การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคง ภายในการจัดเก็บภาษี รัฐบาลต้องเข้าดำเนินการเองเพราะจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้ตลาดดำเนินการ ส่วนกิจการที่ต้องแปรรูปให้เอกชนทำหรือการจ้างเหมา ก็เพราะพิจารณาแล้วจะทำให้ต้นทุนต่ำกว่า เป็นต้น

1.9.2 การจัดการนิยม

รากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันประการที่สองคือ การจัดการนิยม (managerialism) ถ้าว่ากันตามตรงแก่นความหมายของการจัดการนิยมไม่ได้เท่ากับการจัดการของภาคเอกชนเพราะในอดีตการจัดการของธุรกิจเอกชนก็ได้เลียนแบบองค์การแบบระบบราชการแนว Weber ของภาครัฐมาก่อน ดังนั้น แก่นความหมายของการจัดการนิยมคือการมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (results) ซึ่งปัจจุบันในภาวะที่มีการแข่งขันอย่างจริงจังนั้น องค์การธุรกิจเอกชนมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลลัพธ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นจะไม่สามารถดำรงอยู่รอด สภาพความจำเป็นที่บีบบังคับดังกล่าว ทำให้องค์การธุรกิจเอกชนได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการไปอย่างมากมาในปัจจุบัน จนเมื่อกล่าวถึงคำว่าจัดการนิยม จึงมักเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการจัดการแบบเอกชน (private management) ทั้งที่คำหลังนี้เป็นเพียงปรากฏการณ์เฉพาะเท่านั้น มิใช่สากล

ถ้าเข้าใจว่าการจัดการนิยม คือแนวคิดที่ให้ความสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์แล้ว ในแง่นี้ก็อาจสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะองค์การภาครัฐหรือเอกชนย่อมไม่แตกต่างกัน ล้วนต้องใช้กระบวนการจัดการต่างๆ ตรงกันหรือที่เรียกอีกคำว่า generic management อย่างไรก็ตาม การกล่าวอ้างถึงแนวคิดการจัดการนิยมนี้มีได้ปฏิเสธความสำคัญของความแตกต่าง ในแง่เป้าหมายระหว่างของภาครัฐและของภาคธุรกิจเอกชนแต่อย่างใดการจัดการ “สาธารณะ” ยังคงมีสาระหลักที่ทำเพื่อสาธารณะอยู่นั่นเอง ถึงแม้กระทั่งที่เข้าใจว่าภาคเอกชนมิได้เกี่ยวข้องกับเป้าหมายสาธารณะในปัจจุบันก็เป็นสิ่งพราเลี่ยนมากขึ้นก็ตามที

อย่างไรก็ตามมักมีความสับสนเสมอว่าเมื่อเป็นองค์การภาครัฐแล้วย่อมแตกต่างโดยธรรมชาติอย่างสิ้นเชิงกับองค์การภาคเอกชน นี่นับเป็นการจับประเด็นที่ผิดพลาดยกตัวอย่างเช่น ข้ออ้างที่ว่าทำให้บริการภาครัฐจะสนองตอบต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม แต่นั่นมิได้หมายความว่าเราจะไม่สามารถนำแนวคิดการตอบสนองให้ลูกค้าพึงพอใจของภาคเอกชนมาใช้

ไม่ได้ หรือการที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องวางตัวเป็นกลาง ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่จำเป็นต้องทำงานแบบมีสัญญาข้อตกลงในผลงานหรือการปฏิบัติงานแต่อย่างใด หรือแม้แต่ที่ยอมรับกันว่างานสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยการเมืองแต่ก็มีใช้ทุกอย่างอยู่ที่เงื่อนไขการเมืองหมดย่อมจะมีการจัดการไม่ได้ เป็นต้น

แท้ที่จริง การจัดการภาครัฐสามารถเปิดกว้างต่อองค์ความรู้ด้าน “การจัดการ” ของภาคเอกชน ได้ ซึ่งระยะหลังภาคเอกชนได้พัฒนาไปมากกว่าภาครัฐเพราะเหตุความจำเป็นของเงื่อนไขทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจดังตัวอย่างองค์ความรู้ใหม่ๆ ของภาคเอกชนที่ส่งอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐ ได้เช่น การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic planning and management) การจัดการเชิงคุณภาพแบบองค์รวม (Total Quality Management/TQM) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance auditing) การจัดการการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการจัดการ (change management and management development) การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) การจัดการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-based management) ตารางการวัดผลแบบสมดุล (balanced scorecard) เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันตำราการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีอยู่ในภาษาไทย รวมทั้งเอกสารที่เผยแพร่ตลอดจนการจัดการฝึกอบรม ให้ความรู้ด้านการจัดการสมัยใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แก่หน่วยราชการต่างๆ ยังคงให้ความสำคัญในเชิงเทคนิควิธีการค่อนข้างมาก เรื่องนี้มิได้เป็นสิ่งผิดแต่อย่างใดเลย ความรู้ทางเทคนิควิธีการจัดการใหม่ๆ เป็นสิ่งสำคัญและสามารถเปลี่ยนแปลงพัฒนาได้เรื่อยๆ อย่างไรก็ตามก็ผู้วิจัยเห็นว่าสาระหลักที่ไม่อาจละเลยไปได้ก็คือ การเข้าใจแก่นความหมายของการจัดการว่าคืออะไรนั่นเอง อันรวมไปถึงการเข้าใจแนวความคิดรวบยอดที่เกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นสองแนวความคิดรวบยอดนั้นคือ คำว่าประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) หากเข้าใจความหมายของคำหลักนี้ได้ชัดเจน ย่อมมีผลให้สามารถจับประเด็นการใช้เทคนิควิธีได้แตกฉาน

โดยทั่วไปตำราความรู้พื้นฐานรัฐประศาสนศาสตร์มักไม่ได้ให้นิยามคำว่า ประสิทธิผล และประสิทธิภาพ อาจเป็นเพราะถือว่าเป็นคำที่มีการทราบความหมายกันดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ผู้วิจัยพิเคราะห์ว่า สองคำนี้โดยเฉพาะคำหลังเป็นคำที่มีปัญหาในการนิยามอยู่

คำว่าประสิทธิผล นิยามได้ไม่ยากนักความหมายคือ การทำงานที่ได้รับผลของงานตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เมื่อกล่าวถึงประสิทธิผลสิ่งสำคัญจึงอยู่ที่ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่กำหนดว่าคืออะไร Peter F. Drucker ปรมาจารย์ (guru) ด้านการจัดการได้จับปรากฏการณ์การ หลงประเด็นในการทำงานของนักบริหารจัดการจำนวนมากซึ่งไม่เข้าใจว่าวัตถุประสงค์จริง ๆ ของงานคืออะไร ทำให้ปฏิบัติการกิจการจัดการล้มเหลว เพราะการจัดการ คือ ความพยายามดูแลให้มีการดำเนินงานต่างๆเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น ก่อนอื่นใด การจัดการจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับประสิทธิผล Drucker จึงเสนอแนวคิดการจัดการที่มุ่งวัตถุประสงค์ (Management by Objectives/MBO) ในหนังสือเรื่อง The Practice of Management (1957) ซึ่งสร้างชื่อเสียงให้แก่เขาอย่างมาก ตามด้วยผลงานอีกมากมายที่ย้ำเน้นปัญหานี้ เช่น Managing For Results (1964); The Effective Executive (1966) เป็นต้น

แต่สำหรับคำว่า ประสิทธิภาพ จะเป็นคำที่มีปัญหาไม่น้อย พอลจะสรุปนิยามที่แตกต่างอย่างสำคัญได้ 2 แนวตามความสัมพันธ์หรือไม่สัมพันธ์กับประสิทธิผล

นิยามแรกเป็นการมองในแนวที่สัมพันธ์กับประสิทธิผล กล่าวคือ ประสิทธิภาพเป็นการมองการทำงานที่ได้รับผลตามวัตถุประสงค์ไว้โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด หรือ นัยหนึ่งเป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (inputs) กับปัจจัยส่งออก (outputs) หากปัจจัยส่งออกมีมากกว่าปัจจัยนำเข้ามากเท่าใด ก็แสดงว่ามีประสิทธิภาพมากเท่านั้น ทั้งนี้การเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยส่งออกย่อมคลุมเคลือที่ว่าผลดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องตรงกับวัตถุประสงค์ด้วย

ตามนิยามนี้จึงถือความหมายของประสิทธิภาพ ครอบคลุมการมีประสิทธิผลอยู่แล้วทั้งนี้การทำงานที่มีประสิทธิผลไม่จำเป็นต้องเสมอไปว่าต้องมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อใดที่ถือว่ามีประสิทธิภาพย่อมหมายความว่ามีความสอดคล้องตรงกัน

ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อกล่าวถึงประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แล้ว ยังมักเกี่ยวข้องกับเกณฑ์การให้น้ำหนักความสำคัญกับการประหยัดการใช้ทรัพยากรตัวใดในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อีกด้วย ซึ่งทำให้การกำหนดคุณค่าหรือกำหนดการวัดที่แตกต่างกันได้

นิยามที่สอง เป็นการมองความหมายของประสิทธิภาพในแนวที่ไม่มี ความสัมพันธ์กับประสิทธิผล กล่าวคือเป็นการมองการทำงานในแง่เปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า

(inputs) กับปัจจัยส่งออก (outputs) หากปัจจัยส่งออกมีมากกว่าปัจจัยนำเข้ามากเท่าใด ก็แสดงว่ามีประสิทธิภาพมากเท่านั้น ทั้งนี้การเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยส่งออก ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานตามวัตถุประสงค์ก็ได้

ตามนิยามนี้จึงถือความหมายของประสิทธิภาพ เป็นอิสระจากความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ การทำงานที่มีประสิทธิภาพอาจไม่ได้ผลก็ได้ หรือนัยหนึ่ง มีความสามารถในการใช้ทรัพยากรน้อย แต่กลับไม่ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของงาน¹⁹

ผู้วิจัยเห็นว่า นิยามที่หนึ่งถูกต้อง แต่นิยามที่สองผิดพลาด เหตุผลเพราะถ้าถือตามนิยามที่สอง คำว่าประสิทธิภาพจะเป็นคำที่ว่างเปล่าไม่มีประโยชน์ต่อการจัดการ เพราะไร้ผลลัพธ์²⁰ ด้วยเหตุนี้ หากมีการทำงานที่สามารถประหยัดทรัพยากรได้ แต่ไม่ได้ผล การประหยัดดังกล่าวจะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพไม่ได้ย่อมถือว่าขาดประสิทธิภาพด้วย เพราะขาดประสิทธิผลอันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นมาก่อนแล้วนั่นเอง

การที่ในระยะหนึ่งวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับคุณค่า ที่ขัดแย้งระหว่างประสิทธิภาพและความเสมอภาคนั้น อาจแก้ไขปัญหานี้ได้ไม่ยากนัก ถ้าทำความเข้าใจความตกลงเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และการให้น้ำหนักต่อวัตถุประสงค์ต่างๆอย่างไรในการดำเนินการนั้นๆ เสียก่อน

โดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการคือ การดูแลให้มีการดำเนินงานเพื่อให้งานบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์ การจัดการจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับประสิทธิผล ในภาพรวมหรือในแง่เบื้องต้นประสิทธิผลจึงเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก นอกจากนี้การจัดการจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพด้วย เพราะสภาพที่ทรัพยากรต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัดนั่นเอง แนวคิดการจัดการนิยมจึงไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแนวคิดประสิทธิผลอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงแนวคิดประสิทธิภาพอีกด้วย

¹⁹ ตัวอย่างการให้คำอธิบายตามทัศนะนี้ ผู้วิจัยถือว่า มี Drucker, Bennis และ Covey รวมอยู่ด้วย ดู Covey (1989: 98, 101, 161 - 162, 169 - 170, 171)

²⁰ ดูทัศนะที่พอใกล้ๆกับผู้วิจัยได้ เช่น Meier (1993: 134)

1.9.2 กระแสของทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะเน้นรากฐานสำคัญทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และการจัดการนิยมซึ่งมีความสัมพันธ์กับเศรษฐศาสตร์ด้วยนั้น อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าพิจารณาว่า ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) จะสามารถเป็นรากฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ด้วยได้หรือไม่ ตามการสำรวจวรรณกรรมของ Gruening เขาพบว่ายังไม่เป็นที่ยุติว่าควรจัดให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอยู่ในหลักการหรือลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Gruening, 2001: 2)

สำหรับการจัดให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบหรือตัวแบบหนึ่งของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (governance) นั้นไม่มีปัญหา Peters นักวิชาการที่มีผลงานมากมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี ได้พัฒนาแนวคิดล่าสุดว่ามี 4 ตัวแบบของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดีคือ ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (market government) ซึ่งเป็นตัวแบบที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยตรง ตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม (participatory state/government) ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (flexible government) ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบ (deregulated government) โดยตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วมนั้น Peters ได้แยกแยะการมีส่วนร่วมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการภายในระบบราชการแบบทั่วทั้งองค์การ (participatory management) การมีส่วนร่วมของข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucracy) การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะปัจเจกชนทั่วไปในระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (discursive democracy)²¹ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะรวมตัวเป็นชุมชนต่างๆ หรือแบบชุมชนนิยม (communitarianism) (Peters, 2001) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกชนและฐานะรวมกันเป็นชุมชน

อย่างไรก็ดี สำหรับ Osborne และ Gaebler ผู้นำทางความคิดในการปฏิรูประบบราชการที่เรียกว่า Reinventing Government หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในสไตล์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดให้การมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการสร้างรัฐบาลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ

²¹ หรืออาจเรียกในชื่ออื่นๆเช่น “associative democracy”(Hirst, 1994) ; “strong democracy” (Barber, 1984);

(community-owned government) เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการปฏิรูปด้วย (Osborne and Gaebler, 1992: chapter 2) จึงพอสรุปได้ว่า ในทัศนะของ Osborne และ Gaebler ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นหลักการสำคัญทางทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เช่นกัน

จากแนวคิดของนักวิชาการสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นคือ Peters และ Osborn และ Gaebler พอสรุปเป็นประเด็นสั้น ๆ ได้ว่า

1. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ที่ไม่รวมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม) เป็นตัวแบบหนึ่งของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (Peters)
2. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบหนึ่งของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (Peters)
3. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของหลักการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาในชื่อของ Reinventing Government ซึ่งสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Osborne and Gaebler, 1992)

ไม่มีปัญหาว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในสายตาของ Peters มองในทางบวก ก็คือเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี

ปัญหามีอยู่ว่าจะมีเกณฑ์อะไร ที่จะวินิจฉัยว่าทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการรองรับให้กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าเกณฑ์นั้นคือการต้องพิจารณาว่าความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แท้ที่จริงคืออะไร

คำว่า “ความหมายที่แท้จริง” นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกับที่ธรรมเนียมนิยมถือกันอยู่เพราะสิ่งที่ยอมรับเข้าใจของคนส่วนใหญ่อาจผิดก็ได้ การสรุปความจริง/ความรู้ย่อมไม่เกี่ยวข้องกันกับหลักเสียงข้างมากแบบประชาธิปไตย ในแง่มุมของการใช้ความคิดอย่างเสรีตามแนวคิด ideal speech community ของ Habermas อาจพิจารณาได้ว่าการกำหนดความหมายที่แท้จริงการจัดการภาครัฐย่อมไม่ใช่กิจกรรมแบบผูกขาด แต่เกิดจากการเปิดพื้นที่แห่งการสนทนาวิสาสะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและหลากหลายที่สุด

ผู้วิจัยตีความว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการภาครัฐเป็นแนวความคิดรวบยอดที่เปิดกว้างอย่างยิ่ง เพราะความหมายของการจัดการคือ การดูแลให้มีการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตรงตามวัตถุประสงค์หรือบรรลุผลลัพธ์ ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในฐานะ

ที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุผลลัพท์ได้ ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐได้ การให้เหตุผลดังกล่าวนี้มิได้เป็นเรื่องเชิงวิชาการที่แยกขาดจากการปฏิบัติแต่ยังมีนัยยะสำคัญในเชิงการเคลื่อนไหวทางวาทกรรมของการจัดการภาครัฐในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ อีกด้วย จริงอยู่ อาจมีทางเลือกได้อย่างน้อย 2 ทางในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐสู่การกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (governance)

ทางหนึ่ง จำแนกเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
ทางที่สองคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่คำเดียวที่กินความประชาธิปไตยแบบ
มีส่วนร่วมแล้ว

ในทัศนะของผู้วิจัย เห็นว่า แม้กระแสหลัก (หรือกระแสนิยมในทางสากล) จะถือว่าการจัดการภาครัฐไม่รวมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้าไว้ด้วยก็ตาม แต่ในความหมายที่แท้จริงแล้ว ควรรวมด้วยอย่างยิ่ง นอกจากนี้หากพิจารณาในบริบทเงื่อนไขของไทยแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่าควรเลือกทางที่สองคือใช้คำว่าจัดการภาครัฐในความหมายที่ครอบคลุมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากสังคมไทยมีระดับพัฒนาการที่ต่างจากสังคมตะวันตกซึ่งก้าวสู่ประชาสังคมมานาน ทำให้ในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐจึงไม่มีปัญหาข้อถกเถียงเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม พุดง่าย ๆ ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดในบริบทตะวันตกที่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความลงตัวอยู่แล้ว ทำให้ไม่จำเป็นต้องมานั่งเรื่องการมีส่วนร่วมอีก แต่สังคมไทยมีระดับการพัฒนาประชาสังคมของเรายังต่ำกว่า ในการชูกระแสปฏิรูประบบราชการจึงจำเป็นต้องชูกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่กันไปด้วย

1.10 ข้อวิจารณ์สำคัญและการกล่าวแก้

ข้อวิจารณ์หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อาจสรุปที่สำคัญได้ 3 ประการ ซึ่งต่างมีความสัมพันธ์กัน แต่การแยกแยะในที่นี้เพื่อจะได้ภาพชัดเจนยิ่งขึ้น

1.10.1 หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ละเลยความสำคัญของความแตกต่าง ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ข้อวิจารณ์นี้เห็นว่า ภาครัฐและภาคเอกชนมีความแตกต่างโดยสาระสำคัญ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำประสบการณ์หรือวิธีการที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐได้ เพราะจะทำให้ความรับผิดชอบที่ภาครัฐมีต่อประชาชนลดแคบลง (Schick, 1996 : 25) และในทางความจริงงานภาครัฐไม่ใช่งานที่ดำเนินการโดยลำพังองค์การใดองค์การเดียว แต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ ซึ่งผิดจากองค์การธุรกิจที่สามารถทำเพียงองค์การเดียวและถือคติการแข่งขันเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Metcalfe, 1998 : 3)

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้เป้าหมายของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนลักษณะองค์การของภาครัฐมีความแตกต่างจากภาคเอกชน แต่มิได้หมายความว่า ภาครัฐจะไม่สามารถเลียนแบบวิธีการที่ประสบผลสำเร็จของภาคเอกชน เพียงแต่ต้องมีการปรับให้เหมาะสม เช่น ในกรณีที่ความสำเร็จของงานอยู่ที่ความร่วมมือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะต้องกำหนดตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ เพราะโดยแก่นแท้ของความหมายของการจัดการคือ การดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั่นเอง ดังนั้น หากความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์การเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ ก็จะต้องผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว การนำหลักการแข่งขันมาใช้ จึงมิได้หมายถึงจะนำมาใช้ในลักษณะที่ทำให้เกิดการขัดแย้ง ไม่ประสานงานกันแต่อย่างใด แต่ย่อมนำประยุกต์ใช้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม เช่น ในกรณีให้มีการเปรียบเทียบการทำงานระหว่างองค์การที่ส่งมอบบริการเดียวกันให้แก่ประชาชน การนำหลักการการแข่งขันเข้ามา ก็เป็นสิ่งที่ผิดไปจากในอดีตที่ภาครัฐไม่เคยคิดถึงเรื่องการแข่งขันเลย เพราะมองว่าการแข่งขันเป็นลักษณะของเอกชนเท่านั้น ซึ่งไม่น่าถูกต้อง Metcalfe ให้ความคิดที่น่าสนใจว่า ด้วยเงื่อนไขทางองค์การที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การนำแนวคิดหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้จะต้องถือหลักว่า ต้องมีการคิดอย่างสร้างสรรค์อย่างมากโดยมีเกณฑ์การมีประสิทธิผลที่หลากหลายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่หลากหลาย แตกต่างไปตามเงื่อนไขที่หลากหลายขององค์การภาครัฐ ถ้านำหลักการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้อย่างไม่เข้าใจจริง ก็จะส่งผลลบได้ เช่น อาจทำให้เกิดการกีดกันผู้ป่วยที่ยากจนให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการการเข้ารักษาในโรงพยาบาลของรัฐ หรืออาจทำให้เกิดการปฏิเสธเด็กนักเรียนที่มีผลการเรียนอ่อนในการเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐ (Metcalfe, 1998 : 3)

ประเด็นวิจารณ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะความแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชน ยังได้แก่วิธีวิจารณ์ว่า หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ทำให้เกิดการคลอนแคลนในค่านิยมและจรรยาบรรณแบบดั้งเดิมของข้าราชการที่สำคัญ เช่น ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความซื่อสัตย์ และความไม่ลำเอียง ซึ่งค่านิยมและจรรยาบรรณดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารรัฐกิจ (Denhardt and Denhardt, 2000 : 550) ปัญหาการขาดความยึดมั่นในค่านิยมในการดำเนินการบริการสาธารณะเป็นเพราะหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่วางอยู่บนฐานของการควบคุมด้านปัจจัยส่งออก (output controls) และการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจในการจัดการ (discretionary management) อันเป็นการเลียนแบบการทำงานของภาคเอกชน มากกว่าที่จะคำนึงระบบที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ หรือกระบวนการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้ ภายใต้หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาตรฐานทางจริยธรรมของปัจเจกชนอย่างมากจึงเป็นแค่มาตรการในการปกป้องตัวเองเท่านั้น (Schick, 1996 : 25-26)

ยิ่งไปกว่านั้น ความยึดหยุ่นในการปฏิบัติงานและการไม่เน้นกฎระเบียบอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงได้ เพราะภาครัฐต่างจากภาคเอกชน พลังทางการเมืองภายนอกหรือบรรดาข้าราชการสามารถมีอิทธิพลต่อระบบการจัดการภายใน ตัวอย่างเช่น ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยการประเมินประเมินนอกระบบอาจเข้ามาเกี่ยวข้องได้ ความรู้สึกเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบจะเน้นไปที่การเมืองมากกว่าการจัดการ (deLeon and Green, 2001 : 627) ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานและหลักการรับผิดชอบอาจเป็นเครื่องมือที่ขาดประสิทธิภาพสำหรับการควบคุมปัจจัยส่งออกสำหรับภาครัฐ

แนวทางแก้ไขปัญหาความเสื่อมของค่านิยมและจรรยาบรรณจึงอยู่ที่จะต้องจัดสมดุลหรือความพอดีระหว่างเสรีภาพในการจัดการกับการควบคุมปัจจัยส่งออก (deLeon and Green, 2001 : 621) โดยจะต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้เกิดสำนึกของค่านิยมและจรรยาบรรณการทำงานภาครัฐควบคู่ไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิบัติจะต้องระวังความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการถดถอยทางค่านิยมอันดี ด้วยการอ้างเหตุผลว่าเพื่อความคล่องตัว และมุ่งผลลัพธ์ ข้อวิจารณ์ในประเด็นความแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชนจึงเป็นประโยชน์ ทำให้การใช้หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปอย่างมีเหตุผลที่รอบคอบ รัดกุมยิ่งขึ้น

1.10.2 หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ก่อให้เกิดความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่า Osborne และ Gaebler จะเสนอหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการข้อหนึ่งในหลักการ 10 ข้อในหนังสือ *Reinventing Government* (1992) ก็ตาม แต่ก็มีนักวิชาการหลายท่านยังเห็นว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ก่อให้เกิดความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตยเท่าใดนัก deLeon และ Denhardt (2000 : 89) เห็นว่า Osborne และ Gaebler ยังให้ความสำคัญกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยเกินไป ส่วน deLeon และ deLeon (2002 : 239) ซึ่งปัญหาว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญแก่ประชาธิปไตยน้อยกว่าความเป็นข้าราชการแบบผู้ประกอบการและความสำคัญของเทคโนโลยี Metcalfe (1998 : 10-11) ก็เห็นทำนองเดียวกัน โดยชี้ว่า หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่พิจารณาประชาชนในฐานะเป็นลูกค้าหรือผู้รับบริการยิ่งกว่าในฐานะเป็นสมาชิกของรัฐประชาธิปไตย Denhardt และ Denhardt (2000 : 549) วิเคราะห์ Osborne และ Gaebler ที่อุปมาว่า รัฐบาลมีหน้าที่ถือหางเสือ ไม่ใช่พายเรือเองนั้น แต่แท้ที่จริงเจ้าของเรือ (หรือประชาชน) กลับถูกลืมไป

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อวิจารณ์ว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มากนักนั้น เป็นเพราะขอบเขตหลักของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่จัดอยู่ในทฤษฎีองค์การ (Peters and Pierre, 1998) ไม่ใช่ทฤษฎีการเมือง กล่าวอย่างตรงไปตรงมา ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการเรียกร้องให้หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งประเด็นหลักที่การมีส่วนร่วมของประชาชนก็นับเป็นการคิดประเด็น

ข้อวิจารณ์ว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สนับสนุนประชาธิปไตยในประเด็นนอกเหนือการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังได้รับการรวบรวมไว้อีก 4 ประการ โดย Hughes (2003 : 271-272) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง มีข้ออ้างว่าระบอบประชาธิปไตยอยู่คู่กับองค์การแบบระบบราชการ ดังนั้น การที่หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ปฏิเสธองค์การแบบราชการจึงเท่ากับปฏิเสธระบอบประชาธิปไตยด้วย (Hughes, 2003 : 272-273)

Laurence Lynn (2001 : 199-200) เป็นผู้ที่อ้างว่า Max Weber มีความคิดว่าระบบประชาธิปไตยอยู่คู่กับองค์การแบบระบบราชการ แต่ Hughes (2003 : 272) วิเคราะห์

Lynn ว่า อ้าง Weber ไม่ครบ เนื่องจาก Weber มีความคิดที่ขัดแย้งในตัวเองในเรื่องนี้ บางกรณี Weber ก็มองเห็นปัญหาที่องค์การแบบระบบราชการบางครั้งอาจละเลยอำนาจของประชาชน ข้อสรุปความคิดของ Weber จึงน่าจะได้อ้างองค์การแบบระบบราชการมีฐานะเป็นเครื่องมือหรือกลไกอำนาจรัฐของระบบการปกครองในรัฐสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น การที่หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขัดแย้งกับองค์การแบบระบบราชการ จึงไม่เกี่ยวกับประเด็นขัดแย้งกับประชาธิปไตยแต่อย่างใด

Sandford Borins (1999 : 309) ซึ่งไว้อย่างน่าสนใจว่า หลักการจัดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นข้อตกลงระหว่างนักการเมืองและประชาสังคม (civil society) ในด้านหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ทางด้านนักการเมืองและประชาสังคมต่างเรียกร้องต้องการให้ข้าราชการมุ่งผลการทำงานและเน้นบริการยิ่งขึ้น ในการนี้นักการเมืองและประชาสังคมจึงพร้อมกันเต็มใจให้ข้าราชการในฐานะผู้จัดการภาครัฐมีเครื่องมือที่ดีกว่าและเป็นอิสระกว่าเดิมในการทำงาน Hughes (2003 : 273) จึงสรุปในแง่ที่ว่า หลักการจัดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการมองการจัดการในฐานะอุปกรณ์ (instrument) การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้เพื่อปรับปรุงการจัดการงานภาครัฐ จึงไม่ได้มีการไปปรับเปลี่ยนส่วนใดของระบอบประชาธิปไตยเลยแม้แต่น้อย

ประการที่สอง ระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักการภาวะรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) ดังนั้น การที่หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการมีภาวะรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountable for results) ของนักการเมือง จึงทำให้นักการเมืองหลีกเลี่ยงหลักการภาวะรับผิดชอบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Hughes, 2003 : 273-274)

ประเด็นวิจารณ์นี้ Hughes (2003 : 274) โต้แย้งว่า จะต้องพิจารณาภาวะรับผิดชอบในเชิงเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม Hughes เห็นว่า ภาวะรับผิดชอบทางการเมืองอาจลดลงแต่ก็ไม่ได้มาก แต่สิ่งที่เกิดขึ้นมาเสริมแทนคือภาวะรับผิดชอบทางการจัดการ (managerial accountability) รูปแบบภาวะรับผิดชอบที่เปลี่ยนไปไม่ใช่สิ่งเสียหาย ประชาชนยังได้รับประโยชน์ตามประสงค์

ประการที่สาม หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค (Hughes, 2003 : 274)

Larry D. Terry (1999 : 276) วิจารณ์ว่า หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นค่านิยมความประหยัดและประสิทธิภาพ ทำให้ละเลยประเด็นการสนองตอบต่อประชาชน (responsiveness) ความเสมอภาค การเป็นตัวแทน (representation) และหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ดี Hughes (2003 : 274) ได้ข้กล่าวหาของ Terry ว่า ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้น้ำหนักแก่ค่านิยมดังกล่าวน้อยกว่าการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม ไม่มีเหตุผลอันใดที่หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะต้องละเลยค่านิยมที่พึงปรารถนาตรงกันข้ามการจัดการที่ได้ผลต่างหากจะทำให้ค่านิยมที่พึงปรารถนาดังกล่าวเป็นผลในการปฏิบัติ

ประการที่สี่ การลดขนาดและขอบเขตของภาครัฐบาลตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการขัดกับประชาธิปไตย (Hughes, 2003 : 274-275)

ข้ออ้างดังกล่าวมักยกตัวอย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในหลายกรณีขัดแย้งกับ มติมหาชน อย่างไรก็ดี Hughes ชี้ว่า การลดขนาดและขอบเขตของภาครัฐบาลนั้นเป็นความจำเป็นทางการคลังซึ่งนักการเมืองในระบบประชาธิปไตยก็ยากที่จะปฏิเสธความจำเป็นดังกล่าว Hughes ยังได้อ้างรายงานของ OECD (1998 : 56) การปฏิรูประชาการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่หาได้ขัดขวางประชาธิปไตย แต่กลับช่วยส่งเสริมให้ระบบประชาธิปไตยในหลายประเทศมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นด้วยซ้ำ หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ใช่สร้างปัญหาแต่เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหา

โดยสรุป ข้อวิจารณ์ว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวมาได้รับการโต้แย้งกลับทั้งสิ้น

1.10.3 ฐานคติที่เน้นผลประโยชน์ส่วนตัวของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ห้ามองข้ามจิตวิญญาณการทำเพื่อส่วนรวม (public spirit)

ในบรรดาข้อวิจารณ์ต่อหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ข้อที่มีน้ำหนักที่สุดในทัศนะของผู้วิจัยคือ ข้อวิจารณ์ของ Linda deLeon และ Robert B. Denhardt (2000) ที่ชี้ถึงฐานคติ

เบื้องหลังของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การยอมรับความชอบธรรมของการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนว่าจะเป็นผลดีต่อสังคมในที่สุด

แทนที่จะพิจารณาหลักการการจัดการภาครัฐในฐานะทฤษฎีองค์การ deLeon และ Denhardt กลับพิจารณางานเรื่อง Reinventing Government (1992) ของ Osborne และ Gaebler ซึ่งเป็นตัวแทนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะทฤษฎีการเมือง deLeon และ Denhardt อ้างงานเรื่อง The Administrative State (1948,1984) ของ Dwight Waldo ว่า วรรณกรรมด้านการ บริหารรัฐกิจล้วนซ่อนนัยยะทฤษฎีทางการเมืองอันได้แก่ การยอมรับในคุณค่าของกระบวนการทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิ การแบ่งแยกอำนาจ หรือจะมีทำที่อย่างไรต่อการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ เป็นต้น (deLeon and Denhardt,2000 : 90) ดังนั้น ในแง่นี้ จึงสามารถพิจารณางานเรื่อง Reinventing Government ว่ามีทฤษฎีการเมืองรองรับอยู่ด้วย องค์ประกอบของทฤษฎีการเมืองที่สอดคล้องกับขบวนการเคลื่อนไหวประดิษฐ์รัฐบาลใหม่ (reinvention movement) ได้แก่ ตัวแบบตลาด (market model) การเน้นประชาชนในฐานะลูกค้ามากกว่าในฐานะพลเมือง (customer service) และยกย่องเชิดชูการมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการของผู้บริหารภาครัฐ (administrator as entrepreneur) ซึ่งทั้งหมดมีข้ออ้าง (premise) พื้นฐานที่สำคัญที่สุดก็คือเชื่อว่าการผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นแรงผลักดันพื้นฐานในการดำเนินกิจการสาธารณะ

deLeon และ Denhardt ไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างข้างต้น เพราะเป็นการมองจิตวิญญาณการทำเพื่อส่วนรวมกลายเป็นสิ่งไร้คุณค่า เป็นการแยกคนออกจากอาณาเขตของการเมือง ลดการไว้วางใจกันระหว่างพลเมือง ไม่เห็นความสำคัญของการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความผูกพันทางศีลธรรมต่อชุมชน ความคิดคำนึงต่อส่วนรวมเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญซึ่งต้องอาศัยการสั่งสม หากเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ย่อมเท่ากับลดคุณค่าความเป็นสมาชิกของสังคม อันจะนำไปสู่การเสื่อมถอยของสังคมในที่สุด หรือกล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการเมืองของการประดิษฐ์รัฐบาลใหม่ที่ศรัทธาต่อความเห็นแก่ตัวของปัจเจกบุคคลในฐานะการผลักดันผลประโยชน์ของสังคม กลับเท่ากับเป็นการปฏิเสธอุดมคติความเป็นพลเมืองที่ต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมไปในที่สุด (deLeon and Denhardt, 2000 : 93-94)

deLeon และ Denhardt ยังได้วิจารณ์ตัวแบบตลาดที่มีพื้นฐานจากผลประโยชน์ส่วนตัวว่ามีลักษณะอนาธิปไตย (anarchic) เพราะขึ้นกับการแข่งขันตามหลักผู้เหมาะสมที่สุดเป็นผู้อยู่รอด มากกว่าความร่วมมือกัน ระบบตลาดอาศัยสัญญาณที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonal signals)

เป็น ตัวชี้การเข้าถึงจุดดุลยภาพ แต่ความจริงสัญญาณดังกล่าวยังไม่ได้ออกถึงความต้องการสาธารณะ ได้ ตรงจริง สำหรับข้อบกพร่องของการมุ่งลูกค้าคือ ละเลยมิติความต้องการของประชาชนในฐานะ พลเมือง ไป เช่น ความต้องการให้รัฐบาลส่งเสริมหลักการและอุดมคติในเขตแดนแห่งรัฐ ความต้องการ ได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคจากรัฐ ที่สำคัญความเป็นพลเมืองยังเป็นสิ่งทำให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพ และคุณสมบัติของความเป็นสมาชิกชุมชนให้สูงขึ้น โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิด ความเข้าใจความต้องการของผู้อื่นไปด้วยในตัว ช่วยให้เห็นค่านึงถึงกันและกัน ความเป็นพลเมือง จึงทำให้คนมีประสบการณ์อันประณีตหลายอย่างที่ไม่อาจหาได้จากระบบตลาด สำหรับข้อบกพร่อง ของการยกย่องเชิดชูการมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการของผู้บริหารภาครัฐคือ การขัดแย้งกับ ค่านิยมการบริหารรัฐกิจที่สำคัญ เช่น ภาระรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การ เปิดเผย และการเป็นผู้รับใช้ประชาชน (deLeon and Denhardt, 2000 : 94-96)

ผู้วิจัยเห็นว่า เหตุผลของ deLeon และ Denhardt มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามเหตุผลและแนวทางของทฤษฎีการเมือง ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่ามี ทฤษฎีใดถูกต้องกว่าทฤษฎีใด เพราะทุกทฤษฎีล้วนเป็นความพยายามเสนอทางออกสำหรับบริบท ปัญหาของสังคมการเมืองยุคนั้นๆ จากภายใต้ข้ออ้างพื้นฐานที่บางส่วนไม่อาจพิสูจน์ได้ การบริหารรัฐ กิจแบบดั้งเดิมที่เน้นองค์การแบบระบบราชการซึ่งมีบทบาทที่ก้าวหน้าในทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ก็ เพราะสามารถตอบปัญหาของยุคสมัยนั้นได้ เมื่อทศวรรษที่ 1980 ตัวแบบตลาดเข้ามาแทนที่ เพราะ สามารถเสนอคำอธิบายที่เหมาะสมกว่าในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของ deLeon และ Denhardt เป็นสิ่งที่ผู้ที่ยึดหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่สมควรพิจารณาใคร่ครวญอยู่เสมอ ระบบตลาดมีประสิทธิภาพแต่ใช้ปราศจากจุดอ่อน ดังนั้น จะต้องมีความตระหนักในการรักษาสมดุล ระหว่างตลาดและสังคมให้ได้

จากการศึกษาข้อวิจารณ์ต่างๆ ที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีข้อสรุป 2 ประการคือ

1. ถ้าถือความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จำกัดอยู่เฉพาะระบบ ตลาด โดยขาดหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมย่อมมีจุดอ่อนอย่างมาก เพราะโดยธรรมชาติ ตลาด ไม่อาจดำเนินการในสินค้าสาธารณะได้ทั้งหมด นอกจากนี้การขาดการถ่วงดุลระบบตลาด มัก นำไปสู่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น
2. ถ้าถือความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามนิยามพื้นฐานที่ ผู้วิจัยย้ำเน้น คือการดูแลให้มีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ในแง่การจัดการภาครัฐแนว ใหม่ยังรวมหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่จะหาทางถ่วงดุลตลาดไว้อีกด้วย ตามนัยยะนี้

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นความคิดที่มีพลวัตและเปิดกว้างต่อการปรับปรุงรายละเอียดในการปฏิบัติเข้ากับบริบทของปัญหาในการจัดการหนึ่งๆ ได้

2. ผลงานการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณลักษณะภายในของข้าราชการ

แนวคิดการพัฒนาตัวข้าราชการมีมาตลอดโดยมีการใช้แนวความคิดรวบยอดต่าง ๆ เช่น อุดมการณ์ (กรมพลและพรศักดิ์, 2539) ทศนคติ คำนิยม จริยธรรม (ดวงเดือน, 2529) จิตสำนึก คุณธรรม ศีลธรรม (ดู คำนำของสัญญา ใน สำนัก ก.พ., 2536) คุณลักษณะภายใน (พรสุทธิ, 2546; จินตนา บิลมาศและคณะ, 2529 เป็นต้น) วัฒนธรรม (ฐาปนกร, 2543) หรือล่าสุดเพิ่มใช้คำว่า กระบวนทัศน์ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) ผู้วิจัยขอแบ่งผลงานเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรกคือก่อนหน้าการปฏิรูประบบราชการในปี 2540 และช่วงหลังภายหลังปี 2540 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การแบ่งช่วงเวลาเช่นนี้มีได้แยกเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งคร่าวๆ เพราะงานบางชิ้นก็มีลักษณะคาบเกี่ยว เช่น งานของกรมพลและพรศักดิ์ ซึ่งพิมพ์ครั้งแรกในปี 2539 ก็ตาม แต่ก็มีลักษณะสอดคล้องกับผลงานช่วงภายหลังปี 2540

กระแสแนวคิดหลักที่ปรากฏในผลการศึกษาในช่วงแรกมีลักษณะเด่นคือ การนำคำสอนในพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการรณรงค์ สร้างคุณลักษณะที่ดีของข้าราชการที่พุทธศาสนามีอิทธิพลต่อแนวคิดการพัฒนาข้าราชการ น่าจะเป็นเพราะพุทธศาสนามีฐานะเป็นศาสนาประจำชาติ แม้จะมีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม²² และพออนุมานได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา รวมทั้งการที่พุทธศาสนาเป็นรากฐานสำคัญในระบบศีลธรรมของไทยมาต่ออดีต ตลอดจนเป็นศาสนาของผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันการพัฒนาคุณลักษณะภายในตัวข้าราชการ ด้วยเหตุนี้ ผลงานวิจัยส่วนใหญ่ก่อนหน้าปี 2540 จึงมักเสนอให้นำคุณธรรมคำสอนในพุทธศาสนาที่ยังลืออยู่ในกระแสวัฒนธรรมไทยมาแต่เดิมแล้ว ให้มีบทบาทในการการกล่อมเกล้าพัฒนาจิตใจของข้าราชการตัวอย่างเช่น การเสนอหลักคุณธรรมสี่ประการ²³ ทศพิธราชธรรม เป็นต้น

²² ถ้าพิจารณาจากกรอบประเทศตะวันตก ประเทศไทยยังมีได้เป็นรัฐที่แยกระหว่างศาสนากับการเมืองอย่างเด็ดขาด (ดู นิธิ, 2538: 148 - 151) แม้เราเป็นประเทศที่นับว่ามีขันติธรรมสูงทางศาสนาก็ตาม

²³ มาจากพระบรมราโชวาทซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันพระราชทานในพระราชพิธีบวงสรวงสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเจ้า ณ ท้องสนามหลวง เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2525 ประกอบด้วย

1) ลัจจะ (=การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตนเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม)

นอกจากการนำพุทธศาสนาเป็นกรอบแนวคิดการพัฒนาคุณลักษณะภายในของข้าราชการแล้ว ยังได้มีความพยายามนำเสนอจากแง่มุมการศึกษาทางพฤติกรรมศาสตร์ โดยการหาหลักจริยธรรมซึ่งไม่จำกัดเฉพาะศาสนาใด แต่มีลักษณะที่เป็นกลางๆ ในแง่นี้ ดวงเดือน พันธมนาวิน นับเป็นตัวอย่างของนักวิชาการที่บุกเบิกองค์ความรู้ด้านการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการมาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดวงเดือนได้เสนอตัวแบบต้นไม้อัจฉริยะธรรม ซึ่งใช้ได้ในการพิจารณาการพัฒนาคนทั่วไปและตัวข้าราชการด้วย ประกอบด้วย ราก ลำต้น และดอกผล ส่วนที่เป็นรากซึ่งยึดต้นไม้ให้แน่นหนา และทำหน้าที่แสวงหาอาหารให้ต้นไม้สามารถเจริญงอกงามรากของต้นไม้เปรียบได้กับประสบการณ์สติปัญญา และสุขภาพจิตของบุคคล ส่วนลำต้น เปรียบได้กับแรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ (achievement) ทักษะคิด เหตุผลเชิงจริยธรรม การควบคุมตนเองหรือการมุ่งอนาคต และการเชื่ออำนาจในตนหรือความเชื่อในผลการกระทำของตน ส่วนดอกผลของต้นไม้เปรียบได้กับความสามารถในการทำดี ละเว้นความชั่วของบุคคล เป็นต้น (ดวงเดือน, 2529) ดวงเดือนได้นำตัวแบบดังกล่าวศึกษาวิจัยกับข้าราชการ โดยร่วมมือกับสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพข.) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนศึกษาคุณลักษณะที่สำคัญของข้าราชการ พบว่า คุณลักษณะที่สำคัญที่น่าพิจารณานำมาเป็นปัจจัยตัวแบบการทำความเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการ ได้แก่ จิตลักษณะซึ่งเป็นคุณสมบัติทางจิตที่จะทำให้เกิดพฤติกรรมที่น่าปรารถนาของบุคคลที่เป็นข้าราชการที่ดี ได้แก่

1. ความสามารถในการควบคุมบังคับตนเอง
2. ความเชื่ออำนาจในตน
3. เหตุผลเชิงจริยธรรม
4. สุขภาพจิต
5. ทักษะคิดต่อการทำงานราชการ

-
- 2) ทมะ (=การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัจความดีนั้น)
 - 3) ฐิติ (=การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัจสุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด)
 - 4) จาคะ (=การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง)

คุณธรรมสี่ประการนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงนำมาจากธรรมในพุทธศาสนา เรื่อง ฌราวาสธรรม และอริยฐานธรรม

การพัฒนาให้ข้าราชการมีคุณลักษณะดังกล่าวทำได้โดยการฝึกอบรม แต่การที่ข้าราชการอยู่ภายใต้ปัจจัยทางโครงสร้างของสังคม ดังนั้น ความสำเร็จในการสร้างข้าราชการตามตัวแบบดังกล่าวย่อมไม่เกิดขึ้นได้ง่ายๆ กระทบและพรรคักดี (2539) จึงเสนอให้นำปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการมาพิจารณาด้วย โดยเห็นว่า มาตรฐานศีลธรรมระดับเบื้องต้นที่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันที่ไม่เป็นการเรียกร้องสูงเกินไปคือ ความซื่อสัตย์สุจริตและความละเอียดต่อความผิด โดยเสนอแนวทางการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการด้วยการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ได้แก่ การทำให้ระบบราชการเปิดเผยแก่สาธารณชน การปรับระบบงานภายในระบบราชการให้เอื้อต่อการตรวจสอบภายใน การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ไปสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการได้มากขึ้น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้สั้นลง การแยกกิจกรรมของระบบราชการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาระเบียบ (งานด้านการจัดการ/management) ออกจากงานด้านการรักษาระเบียบ (administration) (กระทบและพรรคักดี, 2539: 14 - 17) นอกจากนี้ยังเสนอมาตรการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการที่จะส่งผลให้ต่อไปได้จริงว่าควรเริ่มต้นที่การวางมาตรฐานทางศีลธรรมในระดับกรมให้สำเร็จเสียก่อน ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องไม่ละเลยการพัฒนาสังคม และกลไกอำนาจรัฐฝ่ายการเมืองควบคู่กันให้มีกรอบมาตรฐานทางศีลธรรมที่ดีอันจะมีผลต่อการพัฒนาข้าราชการ โดยตรงด้วย (กระทบและพรรคักดี, 2539: บทที่ 7)

ลักษณะข้อเสนอของกระทบ และพรรคักดีข้างต้นสอดคล้องกับกระแสผลงานในช่วงหลังปี 2540 ซึ่งมีลักษณะเด่นคือการได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยมีแนวคิดใหญ่สองประการคือการกำกับดูแลให้การจัดการรัฐที่ดี (governance) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) การปฏิรูประบบราชการย่อมหมายถึง การพัฒนาคุณลักษณะภายในตัวข้าราชการที่เหมาะสมแก่แนวคิดใหญ่ทั้งสอง แนวความคิดรวบยอดสำคัญที่มีการเสนอในช่วงนี้อย่างมากให้ข้าราชการพัฒนาความคิด และการปฏิบัติ อาทิ ภาะรับผิดชอบ ความโปร่งใส เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อมีการนำแนวความคิดรวบยอดที่พัฒนามาจากต่างประเทศมาใช้ในไทย มักมีปัญหาในการสื่อความหมายของแนวความคิดรวบยอดบางคำ นอกจากนั้นลักษณะการไม่เคร่งครัดในการใช้คำทางวิชาการของไทยมาแต่เดิมก่อนหน้านั้น ก็ยังปรากฏให้เห็น เช่น คำว่า วัฒนธรรม คำนิยม เป็นต้น กล่าวนัยหนึ่งภาพรวมในช่วงหลังปี 2540 ได้มีความพยายามเปลี่ยนจากคุณธรรมที่อ้างอิงกลับไปยังพุทธศาสนาไปสู่การรับแนวโลกาภิวัตน์

จากภายนอกประเทศ ซึ่งดูยังมีปัญหาการสื่อบางแนวความคิดรวบยอดหลัก ๆ เป็นคำไทย ดังเช่น คำว่า governance, accountability เป็นต้น

ดังที่ผู้วิจัยได้ชี้มาก่อนหน้านี้แล้วว่า ตั้งแต่ปี 2540 มีแผนปฏิรูประบบราชการมาแล้ว 2 แผน แผนแรกในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 เรียกว่า แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ส่วนแผนต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2546-2550 เรียกว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 มีสาระการปฏิรูป 5 ด้าน ได้แก่ แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542 : 2) ส่วนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546-2550 ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) 5 ยุทธศาสตร์แรกมีชื่อใกล้เคียงกับแผนปฏิรูป 5 ด้านก่อนหน้านี้ แต่ได้เพิ่มอีก 2 ยุทธศาสตร์คือ การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นที่น่าสังเกตว่าในแผนยุทธศาสตร์ที่ 5 มีคำที่แตกต่างไปจากแผนด้านที่ 5 ของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ โดยมีการเพิ่มคำว่า กระบวนทัศน์ นอกเหนือไปจากคำเดิมก่อนหน้านี้สองคำคือคำว่า วัฒนธรรม และค่านิยม

เกี่ยวกับแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 นั้น ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้จัดทำ “ค่านิยมสร้างสรรค์” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่

1. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
2. ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ
3. โปร่งใส ตรวจสอบได้²⁴
4. ไม่เลือกปฏิบัติ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

²⁴ กำหนดมาจากคำสองคำในภาษาอังกฤษคือ transparency และ accountability

ต่อมา ในเอกสารยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ. 2546 - 2550) ซึ่งเป็นการขยายรายละเอียดจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเฉพาะในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 นั้น คณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการได้กำหนดคุณลักษณะของข้าราชการในยุคของการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งให้เกิด governance ว่าประกอบด้วย 8 ประการ ได้แก่

1. ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี - โดยวลีนี้ระบุคำในภาษาอังกฤษว่า Integrity
2. ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness)
3. มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality)
4. รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม (Relevancy)
5. มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency)
6. รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม – โดยระบุว่าเป็นคำแปลจากภาษาอังกฤษว่า แปลจาก Accountability
7. มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส – โดยระบุคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy
8. มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน (Yield)

คุณลักษณะทั้ง 8 ประการนี้ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการใช้คำว่า “คุณลักษณะที่พึงประสงค์” ได้ใช้อักษรตัวแรกทั้ง 8 ตัว ในคำภาษาอังกฤษผูกเป็นประโยคว่า “I AM READY” ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาอย่างน้อย 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การกำหนดคำยังไม่ตรง คือคำภาษาอังกฤษที่สื่อแทนความหมายของการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรีนั้น ไม่ใช่คำว่า Integrity เพราะศักดิ์ศรีตรงกับคำว่า dignity ส่วน Integrity เป็นคุณลักษณะของความสอดคล้องกันระหว่างสิ่งที่เราเห็นว่าถูกต้องกับการปฏิบัติตัวของเรา

ประการที่สอง การใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษโดยผู้อักษรตัวแรกของคำศัพท์เป็นประโยคภาษาอังกฤษนั้น คงยากแก่การสื่อสารแก่บรรดาข้าราชการไทยส่วนใหญ่ ดังนั้น ความพยายามในการผลักดัน “กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการที่พึงประสงค์” เกรงว่าจะขาดไม่มีประสิทธิผล

ผู้วิจัยมองว่า เกิดปรากฏการณ์สุดขั้วระหว่างก่อนหน้าปี 2540 การพัฒนาคุณลักษณะข้าราชการที่เน้นการกำหนดแนวความคิดรวบยอดตามฐานพุทธศาสนา มาสู่ภายหลังปี 2540 ที่เน้นกำหนดตามแนวคำในภาษาอังกฤษ แต่ยังไม่ทำให้เกิด “ความเนียน” ในบริบทวัฒนธรรมไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ควรพัฒนาการกำหนดคุณลักษณะภายในโดยใช้แนวคิดที่มีลักษณะไม่อิงคำในศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ขณะเดียวกันในการนำแนวความคิดรวบยอดจากภายนอกประเทศเข้ามาใช้จะต้องใช้ความพยายามกำหนดคำแปลไทยที่สื่อเข้าใจได้ง่าย โดยไม่ให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากความหมายเดิมในภาษาอังกฤษ

นอกจากนี้ ควรศึกษาบททวน (review) ผลงานแนวคิดการพัฒนาคุณลักษณะภายในของข้าราชการอย่างจริงจังและชัดเจน เพื่อมิให้กลายเป็นการทำใหม่โดยขาดความสืบเนื่องในผลงานก่อนหน้าของคนรุ่นก่อนๆ สุดท้าย สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของงานวิชาการด้านการพัฒนาคุณลักษณะภายในคือ ความไม่ชัดเจนในการใช้คำที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังตัวอย่างที่พบได้ทั่วไปในโครงการวิจัยการพัฒนาข้าราชการในยุคปฏิรูประบบราชการต่างๆ ในปัจจุบัน²⁵

งานวิจัยสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการตั้งสมมติฐาน

เนื่องจากการศึกษาเรื่อง ความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเรื่องริเริ่ม ดังนั้น ในการศึกษาผลงานวิจัยอื่นๆ เพื่อแสวงหาแนวคิดในการกำหนดสมมติฐานจึงไม่อาจเป็นการเชื่อมโยงโดยตรง แต่โดยการเทียบเคียงประกอบกับการวิเคราะห์จากความสัมพันธ์เชิงตรรกะ ดังนี้

ระดับการศึกษา

ผลงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม ของ ดิน ปรัชญพฤทธิ พบว่า ระดับ

²⁵โครงการวิจัยหลายชิ้นยังไม่ตระหนักความสำคัญของการใช้คำพื้นฐานในเรื่องที่วิจัย เช่น คุณลักษณะกับ ค่านิยม หมายถึงคนละสิ่งไปไหม เพราะปี 2542 กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ข้อ ส่วนปี 2546 มี 8 ข้อ ตรงนี้เป็น ค่านิยมหรือไม่ หรือ ไม่ใช่เป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ต่างหาก? หรือตัวอย่างการใช้คำว่า กระบวนทัศน์ เราอาจใช้กันตามสมัยนิยม โดยอาจไม่ตระหนักถึงความหมายจริงๆ

การศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการของข้าราชการระดับสูงมีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ โดยข้าราชการระดับสูงมีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการชั้นปริญญาเอก จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด ติดตามด้วยผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการชั้นปริญญาตรี ส่วนผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการชั้นปริญญาโท เป็นผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด (ติน, 2530 : 43)

ระดับการศึกษาสูงสุดหลังเข้ารับราชการมีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การที่ข้าราชการสูงมีระดับการศึกษาสูงสุดหลังเข้ารับราชการที่แตกต่างกัน จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ผลวิจัยชี้อย่างชัดเจนว่า ข้าราชการระดับสูงที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการในชั้นปริญญาเอกและปริญญาตรี (เท่ากัน) ส่วนผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการในชั้นปริญญาโท (ติน, 2530 : 44)

สำหรับรายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ ซึ่งมี พชร สีโรรส เป็นหัวหน้าคณะวิจัย พบว่า การศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับ political accountability และทัศนคติเกี่ยวกับ organizational accountability (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 6-34, 6-39) แต่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับ legal accountability โดยในกลุ่มข้าราชการที่มีทัศนคติต่อ legal accountability ในระดับสูงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 6-36) นอกจากนี้ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับ professional accountability ผู้ที่การศึกษาสูงมีแนวโน้มที่มีทัศนคติต่อ professional accountability สูงกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 6-40)

ส่วนรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การวัดความสำเร็จเบื้องต้นในการปรับใช้จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจัดทำโดยสำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. พบว่า ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับผลรวมของความเข้าใจ การยอมรับ และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ (สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม, 2540 : 48)

สาขาวิชาที่ศึกษา

ผลงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม ของ ดิน ปรัชญพฤทธิ พบว่า ข้าราชการระดับสูงที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการชั้นปริญญาเอก ทางด้านนิเทศศาสตร์ จะเป็นผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด และผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการชั้นปริญญาเอก ทางด้านสัตวแพทยศาสตร์ จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด สำหรับชั้นปริญญาโทนั้น ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการทางด้านบรรณารักษศาสตร์ จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด และผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการทางด้านสัตวแพทยศาสตร์จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุดเช่นเดียวกันกับในระดับปริญญาเอก ส่วนชั้นปริญญาตรีนั้น ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการ ทางด้านพยาบาลศาสตร์ จะเป็นผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด และผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดก่อนเข้ารับราชการทางด้านพลศึกษาจะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด (ดิน, 2530 : 43-44)

ข้าราชการระดับสูงที่มีการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการชั้นปริญญาเอกทางด้านประติมากรรมเป็นผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด และชั้นปริญญาเอกทางด้านอุศุนิยมวิทยาเป็นผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด สำหรับชั้นปริญญาโทนั้น ผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการทางด้านบัญชี และผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการทางด้านนิเทศศาสตร์ ส่วนชั้นปริญญาตรีนั้น ผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการทางด้านประมง และผู้ที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดหลังรับราชการทางด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์ (ดิน, 2530 : 44)

สถานที่ศึกษาภายในประเทศและต่างประเทศ

ไม่พบงานวิจัยโดยตรงเกี่ยวกับการศึกษาภายในประเทศและต่างประเทศกับความคิดในการปฏิบัติราชการ แต่พบการศึกษาเกี่ยวกับการได้รับทุนศึกษาต่อภายในหรือต่างประเทศ

ผลงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม ของ ดิน ปรัชญพฤทธิ พบว่า ข้าราชการระดับสูงที่ไม่เคยได้รับทุนศึกษาต่อภายในประเทศก่อนเข้ารับราชการมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงกว่าผู้ที่เคยได้รับทุน และข้าราชการระดับสูงที่ไม่เคยรับทุนศึกษาต่อต่างประเทศก่อนเข้ารับราชการจะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงกว่าข้าราชการระดับสูงที่เคยได้รับทุน (ดิน, 2530 : 45)

ตำแหน่งงาน

รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ ซึ่งมี พัชรสิโรต เป็นหัวหน้าคณะวิจัย พบว่า ลักษณะงาน (มีความหมายใกล้เคียงกับตำแหน่งงานที่ใช้ในวิทยานิพนธ์นี้-ผู้วิจัย) ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับ political accountability, legal accountability, organizational accountability และ professional accountability (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 43)

ระดับตำแหน่ง (ซี)

ผลงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม ของ ดิน ปรัชญพฤทธิ พบว่า ระดับตำแหน่ง(ซี) มีความสัมพันธ์กับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการระดับสูงที่มีระดับ (ซี) แตกต่างกันจะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศแตกต่างกันไปด้วย งานวิจัยยังพบรายละเอียดว่า ข้าราชการระดับ (ซี) 11 จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงสุด ติดตาม

ด้วยข้าราชการระดับ 10 และระดับ 7 (เท่ากัน) และระดับ 8 ส่วนข้าราชการระดับสูงที่มีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศต่ำที่สุด ได้แก่ ข้าราชการระดับ (ซี) 9 (ติน, 2530 : 46)

รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ ซึ่งมี พัชรียา โรธาส เป็นหัวหน้าคณะวิจัย พบว่า ระดับตำแหน่งมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับ organizational accountability และ professional accountability แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับ political accountability และ legal accountability (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 43)

หน่วยงานที่สังกัด

การศึกษาระบวบทักษีและคุณลักษณะของข้าราชการไทย ของ พรชูลี อาชวามารุง และคณะ ซึ่งมีการเปรียบเทียบระหว่าง 3 กลุ่มกระทรวง คือ กลุ่มกระทรวงเศรษฐกิจ กลุ่มกระทรวงสังคม กลุ่มกระทรวงบริหาร พบว่า กลุ่มบริหารและความมั่นคงมีระบวบทักษีและคุณลักษณะสูงกว่ากลุ่มสังคมและกลุ่มเศรษฐกิจ และกลุ่มสังคมและกลุ่มเศรษฐกิจมีจำนวนเท่ากัน ระบวบทักษีร่วมกันทั้งสามกลุ่มคือ การยึดระเบียบเป็นหลักในการแก้ปัญหา กลุ่มสังคมมีระบวบทักษีในการสร้างเครือข่ายและแก้ปัญหาร่วมกันมากกว่ากลุ่มเศรษฐกิจ และกลุ่มเศรษฐกิจมีระบวบทักษีในการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน และสนับสนุนการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากกว่ากลุ่มสังคม

การเปรียบเทียบคุณลักษณะ พบว่า กลุ่มบริหารและความมั่นคงมีจำนวนคุณลักษณะมากกว่ากลุ่มสังคมและเศรษฐกิจ คุณลักษณะร่วมคือการสร้างบรรยากาศให้ทุกคนกล้าแสดงออก โดยกลุ่มสังคมมีคุณลักษณะในเรื่องความไม่มีพรมแดน และการมีวิสัยทัศน์ร่วม และกลุ่มเศรษฐกิจมีคุณลักษณะในเรื่องการจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอีกกลุ่มไม่มี (พรชูลี, 2547: 249-250)

การฝึกอบรมดูงาน

ผลงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม ของ ดิน ปรัชญพฤทธิ พบว่า การที่

ข้าราชการระดับสูงเคยมีโอกาสดูงานในประเทศตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา จะมีระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงกว่าผู้ที่ไม่เคยมีโอกาสดังกล่าว (ดิน, 2530 : 49)

3. ภาพรวมการดำเนินงานในการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันที่ทำให้เกิดความเข้าใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แม้ว่าขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ จะมุ่งพิจารณากรอบความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยการสำรวจจากบริบทสากลโดยมิได้เริ่มจากกรอบระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการก็ตามอย่างไรก็ตามได้หมายความว่า ความคิดในการปฏิบัติของข้าราชการไทยไม่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่จากกรอบระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแต่อย่างใด ตรงกันข้ามข้าราชการไทยได้รับอิทธิพลจากการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบ และกฎหมายต่างๆ นอกจากนั้นยังได้รับทราบข้อมูล ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่สอดคล้องกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งองค์กรผู้รับผิดชอบชุดต่าง ๆ ได้ดำเนินการมาอย่างจริงจัง ต่อเนื่องด้วย อย่างน้อยที่สุดนับแต่ยุคที่มีองค์กรหลักและมีแผนในการปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เพียงแต่ว่าในการศึกษานี้ย่อมถือว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยคงที่ (ceteris paribus)

อาจสรุปภาพรวมการดำเนินงานในการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปี 2540 ถึงปัจจุบัน ที่เป็นการสร้างความเข้าใจในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เกิดแก่ข้าราชการ ดังนี้

3.1 การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและสำนักงาน

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ในปี 2540 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในชุดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้วางรากฐานสำคัญคือ การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ที่มุ่งปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานรัฐ และปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544 : 188-189)

ต่อมารัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงาน ปปร.) เพื่อเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยสำนักงาน ปปร. เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ความเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ สาระสำคัญเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานภาครัฐให้ไปสู่จัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานที่คำนึงถึงผลลัพธ์สามารถวัดผลได้เป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543ก : 8-9) ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปปร. และสำนักงาน ปปร. ที่สำคัญอาทิ

ได้จัดทำนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญเสนอคณะรัฐมนตรี เช่น การเสนอให้รัฐบาลเสนอรัฐสภาออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การจัดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service, SES) (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543ก : 11)

-การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes/P.S.O.) เพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการของภาครัฐ โดยเป็นทางเลือกทดแทนการขอใช้มาตรฐานที่ต่างชาติเป็นผู้กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543ก : 21-22)

-การเสนอระบบการบริหารงานที่มุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management) โดยมุ่งทั้ง 3 ระดับคือ ระดับกลุ่มกระทรวง ระดับกระทรวง และระดับกรม ซึ่งมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ปัจจัยหลักความสำเร็จ (Critical Success Factors, CSFs) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators, KPIs) โดยสำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำคู่มือสำหรับใช้ในการพัฒนาระบบบริหารงานที่มุ่งผลลัพธ์ จัดฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543ก : 24)

-การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณไปสู่การมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) เพื่อให้ระบบงบประมาณของประเทศเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร การควบคุม

ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความคุ้มค่ามากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543ก : 13-14) เป็นต้น

3.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นองค์กรหลักในการปฏิรูประบบราชการ แทนคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) และสำนักงาน ปปร. เดิม ทั้งนี้ ก.พ.ร. และ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินต่อเนื่องจากสิ่งที่ ปปร. และสำนักงาน ปปร. ได้เคยดำเนินการมา ตลอดจนงานใหม่ๆ ตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งในช่วงราว 2 ปีที่ผ่านมา นับแต่ก่อตั้งจนปัจจุบัน ได้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่แก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นการดำเนินงานต่างๆ ในการพัฒนาระบบราชการ ย่อมเป็นผลให้เกิดเป็นสภาพแวดล้อมหรือสภาพภูมิทัศน์ที่ชัดเจนอันมีส่วนช่วยรองรับหลักเหตุผล การสร้างให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งนอกจากกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ด้าน ดังที่ผู้วิจัยได้นำมาอ้างในบทที่ 1 ของวิทยานิพนธ์แล้ว ยังได้กำหนดเป้าประสงค์หลักของแผนยุทธศาสตร์ 4 ประการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 4)

1. พัฒนาคูณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น
(Better Service Quality)
2. พัฒนาศักยภาพของระบบราชการไทยสู่ความเป็นเลิศ
(High Performance)
3. ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing)
4. พัฒนาระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
(People Participation)

สำนัก ก.พ.ร. ได้สรุปภาพรวมการดำเนินงานตามเป้าประสงค์ข้างต้นเป็น 4 ประการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 5)

1. การพัฒนาบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. การยกระดับการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
3. การพัฒนาและปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. การพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ผู้วิจัยใคร่ขอหยิบยกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนภูมิภาคมาสรุป โดยสังเขปดังนี้

ในด้านการพัฒนาบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้วางกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้น อาทิ การปรับแต่งและออกแบบกระบวนการใหม่ (work process redesign) ในปี 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำคู่มือและจัดการประชุมชี้แจงให้ความรู้ทุกหน่วยราชการเพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลง 30-50% จากที่เคยใช้อยู่เดิม โดยมุ่งให้สำเร็จภายในปี 2550 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 7 และดู www.opdc.go.th)

ในด้านการยกระดับการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำหนังสือ “คู่มือเงื่อนไขการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” แจกจ่ายให้ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาค พร้อมทั้งจัดให้มีการประชุมชี้แจงแนะนำให้แก่ส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนนอกจากนี้ยังได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 ให้ทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ทั้งนี้มีผลตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 เพื่อเร่งพัฒนาการทำงานในระดับจังหวัด ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ มีระบบการบริหารงานที่เน้นยุทธศาสตร์ มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน มีการวัดผลสำเร็จในการพัฒนาและยกระดับการทำงาน ทั้งนี้ยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัดต่อคณะรัฐมนตรีอีกด้วย และในการกระตุ้น และส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2546 ตามที่ ก.พ.ร.เสนอยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ การสร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (action learning) ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ การเสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ และการเปิดโอกาส

ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 10-14)

ในด้านการพัฒนาและปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งในรายละเอียดขั้นตอนดำเนินการต่างๆ ของโครงสร้างและระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นประธาน คณะผู้บริหาร (Chief Executive Officer/CEO) จังหวัด โดยให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตลอดจนตัวแทนภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ฝ่ายท้องถิ่น เข้ามาร่วมคิด ร่วมดำเนินการที่เน้นการเปลี่ยนจากการบริหารปกครองเป็นการบริหารจัดการโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาของประเทศ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง" สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการระดับสูงส่วนกลาง ตลอดจนตัวแทนภาคเอกชนบางส่วนด้วย นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ยังได้เสนอกรอบแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีประเด็น อาทิ การประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัดการมอบอำนาจของส่วนราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 18-24) และยังสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้วยวิธีการอื่นๆ อีกได้แก่

- การส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีฐานะเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer/CCO) กลุ่มพัฒนาระบบราชการของจังหวัด ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดอบรมรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2547

- การจัดทำคู่มือแนวทางการบริหารคุณภาพระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินตนเอง การติดตามประเมินผล เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการของจังหวัดให้มีความเป็นเลิศ และบรรลุผลตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดที่วางไว้

- การจัดให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบการพัฒนาระบบราชการและการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการประจำกลุ่มจังหวัด (Area Officers)

- การให้คำแนะนำ เช่น จัดประชุมชี้แจงและอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลคำรับรองการปฏิบัติราชการ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัด ค่าเป้าหมายการจัดเก็บข้อมูล และแนวทางการจัดทำรายงานผลงาน 6 เดือน และรายงานประจำปีรายงานประเมินตนเองโดยสำนักงาน ก.พ.ร.ได้จัดประชุมชี้แจงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรวม 4 ภาค มีผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งสิ้น 5,026 คน

- การติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานรอบ 6 เดือนตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั้ง 75 จังหวัด ในช่วงระหว่างวันที่ 28 มิถุนายน -19 กรกฎาคม 2547

- การจัดงานแสดงผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในช่วงระหว่างวันที่ 1-13 กันยายน 2547 เพื่อให้กลุ่มจังหวัด/จังหวัดแสดงผลสำเร็จการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และคำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดในรอบ 1 ปี มีผู้เข้าร่วม 4,750 คน

- การเผยแพร่ข่าวสารและตอบปัญหาข้อหารือต่างๆ ผ่านทาง www.opdc.go.th และทางสายด่วน ก.พ.ร. หรือ call center 1785 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 24-26)

ในด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบราชการ โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 โดยมุ่งเน้นให้ระบบราชการเป็นระบบเปิด ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมใน 5 มิติด้วยกัน คือ 1) ร่วมรับรู้ 2) ร่วมให้คำปรึกษาแนะนำ 3) ร่วมมีบทบาทเกี่ยวข้อง 4) ร่วมมือ และ 5) ร่วมตัดสินใจ

สำหรับวิธีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดไว้ 2 ระดับ ได้แก่ ในส่วนกลางและในระดับจังหวัด ทั้งสองระดับนี้กำหนดให้มียุทธวิธีการดำเนินงานไว้ 2 แนวทาง คือ

1. การพัฒนาการมีส่วนร่วมจากภายนอกภาคราชการ (outside-in approach) อันเป็นการกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อสร้างศักยภาพ และโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ

2. การพัฒนาจากภายในภาครัฐ (inside-out approach) คือการสร้างความพร้อมให้ระบบราชการและข้าราชการเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547 : 32-33)

กล่าวโดยสรุป ในการปฏิรูประบบราชการที่สอดคล้องกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มีความต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2540 ถึงปัจจุบันนับจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดที่แต่งตั้งโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ชุดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และจนกระทั่งในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ การดำเนินการต่าง ๆ ดังที่ได้สรุปมาแต่เพียงสังเขปข้างต้นนับเป็นสภาพแวดล้อมสำคัญของการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ อย่างไรก็ตามที่วิทยานิพนธ์นี้ใช้กรอบความคิดที่เริ่มจากการสำรวจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากบริบทสากล ดังนั้นจึงได้จัดให้ปัจจัยดังที่ได้กล่าวมาเป็นปัจจัยคงที่